



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS**

IÊDA MARIA NOBRE DE CASTRO

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL PÓS-
CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: OS EFEITOS REPUBLICANOS DO SISTEMA ÚNICO
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

BRASÍLIA

2015

IÊDA MARIA NOBRE DE CASTRO

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL PÓS-
CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: OS EFEITOS REPUBLICANOS DO SISTEMA ÚNICO
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ângela Vieira Neves.

BRASÍLIA

2015

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1020726.

C355a Castro, Iêda Maria Nobre de.
Assistência social e cultura política no Brasil pós-constituição cidadã : os efeitos republicanos do Sistema Único de Assistência Social / Iêda Maria Nobre de Castro. -- 2015.
408 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2015.

Inclui bibliografia.

Orientação: Ângela Vieira Neves.

1. Assistência social. 2. Seguridade social. 3. Cultura política. 4. Direitos sociais. 5. Brasil. I. Neves, Angela Vieira. II. Título.

CDU 361.6

IÊDA MARIA NOBRE DE CASTRO

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL PÓS-
CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: OS EFEITOS REPUBLICANOS DO SISTEMA ÚNICO
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Ângela Vieira Neves (Orientadora)
Universidade de Brasília (UnB)

Prof^a. Dr^a. Potyara Amazoneida P. Pereira
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula
Universidade Federal de Goiás (UFG)

Prof^a. Dr^a. Maria Luiza Amaral Rizzotti
Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Pinto Leal (Suplente)
Universidade de Brasília (UnB)

Dedico este trabalho à pequena *Maria Alice de Castro Bueno* – minha neta –, fonte de inspiração nos últimos oito meses desta tese, afirmando-lhe que a vida, mais que uma arte, é um grande ofício, envolve muito trabalho. Viver não é uma mera contemplação, é fazer história.

AGRADECIMENTOS

A vida é o dever que nós trouxemos para
fazer em casa.

Quando se vê, já são seis horas!

Quando se vê, já é sexta-feira!

Quando se vê, já é natal...

Quando se vê, já terminou o ano...

(Mário Quintana – O tempo)

Quando se vê, lá se foram quatro anos. Uma vida, ou parte dela. E, considerando que não há linearidade no tempo, entre o início e o fim de uma tese ocorrem intervalos em variados graus, motivados por diferentes fatores, feito ondas no mar que, dependendo dos ventos, podem ser curtas ou longas. Marcada por encontros e desencontros, idas e vindas, a chegada a esta última etapa do trabalho investigativo – a exposição dos resultados – é inegavelmente a expressão de uma conquista, um sinal de que o dever de casa está sendo feito.

E como viver, mais que uma arte, é um trabalho que se faz junto, nesta vida de quatro anos é preciso reconhecer que existiram pessoas do círculo das relações institucionais e pessoais que ocuparam espaços preciosíssimos nessa travessia.

Inicialmente eu quero registrar meu reconhecimento ao corpo docente, discente e trabalhadores da Universidade de Brasília por essa grande instituição construída coletivamente pelas mãos de cada um deles. Foi uma honra ter feito parte dessa construção.

Aos professores da Pós-Graduação em Política Social, com os quais tive a oportunidade de compartilhar saberes, esta tese traz um pouco das ideias de cada um. Em Brasília, tive a satisfação de conviver com Rosa Stein, Evilásio Salvador, Marlene Teixeira, Ângela Neves, Débora Diniz. Em Fortaleza, na Universidade Federal do Ceará, que gentilmente me acolheu em duas disciplinas optativas, experimentei caminhar por outros lugares, os olhares de Eduardo Diatahy (ciências sociais); Antônio Luiz e Clóvis Jucá Neto (história).

Socializo meu reconhecimento a Ivanete Boschetti, Marlene Teixeira, Maria Luiza Rizzotti e Denise Collin, pelas contribuições no momento da qualificação do projeto de tese. Foram observações relevantes e valiosas que literalmente contribuíram para qualificar o percurso investigativo.

A Potyara Pereira, Renato de Paula Santos, Rosa Stein, Maria Luiza Rizzotti e Maria Lúcia, membros integrantes da banca examinadora, meu respeito e gratidão pela disponibilidade e por suspenderem seus afazeres, priorizando este momento.

Meu reconhecimento e admiração, em especial, à minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Ângela Neves, uma educadora no seu sentido mais profundo e dialógico, pelo incentivo e pela confiança em me acompanhar nessa construção. Seu otimismo e leveza foram fundamentais nos momentos mais difíceis. A cumplicidade tecida ao longo desses anos enraizou uma sincera amizade pelas afinidades identificadas ao longo do processo de investigação.

Não poderia deixar de reconhecer a beleza que foi o encontro com os colegas do doutorado e do mestrado: cada aula, cada tarefa, cada debate, foi tudo tão intenso que transformou cada momento em algo marcante. E à discreta Domingas, meu agradecimento pelo cuidado com o registro da história de cada um de nós, sempre atenta, encurtando distâncias.

É preciso reconhecer ainda que esta tese não seria possível se não pudesse ter contado com a participação ativa de usuários, trabalhadores, gestores, vereadores e representantes de entidades, que foram gentilíssimos em aceitar prontamente o convite, oferecendo, a partir de suas memórias, o sentido de suas participações na implementação do Suas.

O apoio institucional para que a coleta de dados pudesse ocorrer sem transtornos também foi um elemento significativo. Meus agradecimentos à gestão federal do Suas, pela riqueza de produção literária e documental sobre o processo histórico de elaboração das coordenadas do sistema; à gestão estadual, pelo apoio na liberação de informações gerais sobre as condições do Suas nos municípios cearenses; às gestões municipais de Sobral e Fortaleza, pela forma responsável e transparente como lidam com a “coisa” pública; e aos seus trabalhadores da gestão, sempre solícitos no levantamento das informações. Aos presidentes das Câmaras Municipais de Sobral e Fortaleza, pela atenção e apoio, autorizando a coleta de dados e disponibilizando seus arquivos; aos presidentes dos conselhos municipais e conselheiros, pela delicadeza e cooperação, criando as condições ao acesso às informações; do mesmo modo, às respectivas secretarias executivas, sempre atenciosas e ágeis nas buscas em arquivos.

Agradeço o companheirismo dos colegas gestores municipais de assistência social, que integraram a direção do Congemas no período de 2010 a 2011, compreendendo meu

afastamento do grupo por ocasião do ingresso no doutorado – em especial ao Sérgio Vanderly, que liderou o grupo com tanta maestria.

Amigos verdadeiros realmente não têm preço, mas cabe tornar público o quanto foram importantes para que a tese pudesse ser concluída: Cláudio Ricardo (Secretário de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome de Fortaleza) e meus colegas de trabalho, pela compreensão e tolerância às ausências, principalmente nos momentos finais de redação desta tese. Às amigas e assistentes sociais Emily e Juliana e à estudante de serviço social Rayane, pela solidariedade e pelas valiosas contribuições na coleta e sistematização dos dados. Ao Douglas e à Emília Brandão, pelo apoio nas traduções. À Lucíola, pela leitura atenta do texto, contribuindo para torná-lo o mais próximo possível das normas técnicas.

À minha família, em especial ao meu pai, *in memoriam*. À minha mãe – uma mulher de fibra, grande exemplo para todos nós; ao meu marido Jorge, pela presença frequente e pelo seu amor; às minhas filhas, Debora e Lídia, pelo incentivo diário. Em qualquer situação pude contar com a cooperação de todos, principalmente com os cuidados afetivos para o equilíbrio necessário nas horas incertas.

“Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.” (Karl Marx)

RESUMO

Com o propósito de desvendar os efeitos do processo histórico de implantação do Suas na formação de novas culturas fundadas na lógica do direito, esta tese traz uma análise das concepções formadas sobre a assistência social como direito, a partir das interações entre diferentes agentes políticos – trabalhadores, usuários, gestores, entidades, vereadores e imprensa escrita – envolvidos nas práticas políticas locais imanentes ao processo de implantação do Suas. Guiada pelo método dialético, adotou-se como categoria central de análise a contradição histórica dialética, desvendando nos processos históricos de implantação do Suas nos municípios cearenses de Sobral e Fortaleza – no período de 2005 a 2013 – confrontos de interesses e ideias que revelam o efeito cultural do Suas. Conflitante com as práticas conservadoras do assistencialismo, o processo de implantação do Suas inscreve a assistência social no campo das práticas políticas, entendidas como espaços de conflitos de interesses difusos e construção do interesse comum, cristalizando-se como objeto de disputa entre ideias e interesses na busca da hegemonia à efetivação da assistência social como direito, favorecendo a formação da cultura política do direito. Nesta tese, os efeitos do Suas se revelam em três contradições: A primeira, direito/ajuda, ressalta a dimensão pública da política; a segunda, público/privado, acena com rupturas em relação à tradicional relação baseada na subsidiariedade; a terceira, necessidades sociais/carências individuais, vinculada às tensões geradas entre focalização/universalização. Os resultados apontaram outros efeitos do Suas: a tensão com o parlamento e as práticas políticas institucionais fundadas no clientelismo político e institucional; a criação de estratégias de ampliação de democratização do Suas que culminaram em maior presença dos usuários nos debates públicos; a transformação da assistência social em linguagem política, inserindo-se na agenda pública dos meios de comunicação de massa – no caso em estudo, a imprensa escrita e o parlamento. Identificou-se, ainda, a persistência de desafios à materialidade do direito à assistência social que necessitam entrar para a arena política com mais intensidade, a exemplo do financiamento público. A expectativa com esta tese é de que o Suas ganhe mais publicidade, tornando-se um sólido instrumento para a convergência de conflitos e construção do interesse comum em diferentes espaços políticos, promovendo rupturas definitivas com as práticas assistencialistas, consolidando a assistência social no campo do direito e da cidadania.

Palavras-chave: Assistência Social. Cultura Política. Seguridade Social.

ABSTRACT

In order to discover the effects of historic process on the implantation of SUAS in the new cultures based on the logic of law, this thesis brings an analyses of the formed conceptions of the social assistance as a right, from the interactions between politic agents – workers, users, managers, entities, assemblymen and written press – involved on local political practices immanent to the implantation of SUAS. Guided by the dialectical method, it was adopted as central category the analyses of historic dialectic contradiction, revealing the historic process of implantation of SUAS on the Ceara's cities of Sobral and Fortaleza – between 2005 and 2013 – interests confrontation and ideas that reveal the cultural effects of SUAS. Conflicting with the conservative practices of social assistance, the process of implementation of SUAS writes the social assistance on the policy practices field, understood as spaces of conflicts of diffuse interests and construction of common interest, building up as an object of dispute between ideas and interests in search of the hegemony to the effect social assistance as a right, favoring the formation of policy culture of the rights. In this thesis, the effects of SUAS revealed three contradictions: First, rights/help highlights the public politic dimension; the second, public/private nods breaks over traditional relationship based on subsidiarity; The third, social needs/individual needs linked to the tensions generated between the targeting/universal. The results point other effects of SUAS: the tension with the congress and the institutional political practices based on political and institutional patronage; the expansion of SUAS democratization strategies that resulted in greater presence of users in public debates; the transformation of social assistance in political language, putting it into public agenda of mass press, in this case of study, the written press and congress. It was identified yet, persistent challenges to the materiality of the right to social assistance that need to enter into political arena with more intensity, such as the public funding. The expectation with this thesis is that the SUAS get more publicity, making it a solid instrument for the convergence of conflicts and building of common interest in different policy areas, promoting definitive break with the welfare practices by strengthening social assistance in the field law and citizenship.

Keywords: Social Assistance. Political Culture. Social Security.

RESÚMEN

Com el propósito de desvendar los efectos del proceso histórico de la implantación del SUAS en la formación de nuevas culturas basadas en la lógica del derecho, esta Tesis aporta una análisis de las concepciones formuladas acerca de la asistencia social como derecho, a partir de las interacciones entre distintos agentes políticos – trabajadores, usuarios, gestores, entidades, consejales y la prensa escrita – involucrados en las prácticas locales inherentes al proceso de implantación del SUAS. Conduzida por el método dialéctico, se adoptó como categoría central de análisis la contradicción histórica dialéctica, desvendando en los procesos históricos de implantación del SUAS en los ayuntamientos cearenses de Sobral y Fortaleza – en el período de 2005 hasta 2013 – confrontaciones de intereses y ideas que revelan el efecto cultural del SUAS. En conflicto con las prácticas conservadoras del asistencialismo, el proceso de implantación del SUAS inscribe la asistencia social en el campo de las prácticas políticas, ahí entendidas como espacios de conflictos de interés difusos y la construcción del interés común, se cristalizando como objeto de disputa entre ideas e intereses en la búsqueda de la hegemonía a la efectivación de la asistencia social como derecho, favoreciendo a la formación de una cultura política del derecho. Em esta Tesis, los efectos del SUAS se revelan en tres contradicciones: La primera, derecho/ayuda resalta la dimensión pública de la política; La segunda, público/privado señala con roturas en relación a la tradicional relación basada en la subsidiariedad; la tercera, necesidades sociales/carencias individuales vinculadas a las tensiones generadas entre la focalización/universalización. Los resultados señalaran otros efectos del SUAS: la tensión con el parlamento y las prácticas políticas institucionales basadas en el clientelismo político y institucional; la creación de las estrategias de ampliación de la democratización del SUAS que culminaron en una mayor presencia de los usuarios en los debates públicos; la transformación de la asistencia social em lenguaje política, insertandose em la agenda pública de los medios de comunicación de masa, en el caso em estudio, la prensa escrita y el parlamento. Se identificó, aún, la persistencia de los desafíos à la materialidad del derecho a la asistencia social de que necesitan para adentrar em la arena política com más intensidad, a ejemplo del financiamiento público. La expectativa com esta Tesis és de que el SUAS gane más publicidad, convirtiéndose em um sólido instrumento para la convergencia de conflictos y la construcción del interés común em distintos espacios políticos, promoviendo roturas definitivas com las prácticas asistencialistas, consolidando la asistencia social em el campo del derecho y de la ciudadanía.

Palabras-clave: Asistencia Social. Cultura Política. Seguridad Social.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização geográfica de Sobral e Fortaleza no Ceará – Macrorregião de planejamento	198
Figura 2	Solenidade de entrega de bens públicos	253
Figura 3	Perfil dos 288 mil leitores do jornal O Povo – Fortaleza-CE	322
Figura 4	Reportagens, artigos e entrevistas sobre assistência social – Jornal O Povo (2005-2014)	323

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Transferências Federais para Fortaleza por ação, na função 08 – Período 2007 – nov. 2014	267
Gráfico 2	Transferências Federais para Sobral por ação, na função 08 – Período 2007 – nov. 2014	268
Gráfico 3	Comparativo da paridade numérica entre os conselhos municipais de assistência social, nos dois casos analisados (período 2004-2014)	298

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das diretrizes da PNAS/2004 – Efeitos	138
Quadro 2	Eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social	142
Quadro 3	Sistemas informatizados do governo federal a que os Cras têm acesso	190
Quadro 4	Produção Legislativa sobre assistência social na Câmara dos Deputados e Senado – Pós-Suas (2004-2014)	191
Quadro 5	Matérias mais frequentes na Pauta da Câmara Federal e Senado – pós-Suas (2004-2014)	192
Quadro 6	Situação das unidades/equipamentos de assistência social existentes antes do Suas (2004) – Situação de permanência pós-Suas, em Fortaleza	220
Quadro 7	Destinatários prioritários X cobertura dos serviços em Sobral e Fortaleza – 2014	234
Quadro 8	Deliberações CMAS Sobral/Fortaleza – 2005/2013	235
Quadro 9	Demonstrativo orçamento da assistência social de Fortaleza e Sobral nos anos de 2005 e 2013	240
Quadro 10	Presença dos usuários conferências/pré-conferências/outros	314
Quadro 11	Produção legislativa na Câmara Municipal de Fortaleza e Câmara Municipal de Sobral – Ceará no período pós-Suas	347
Quadro 12	Assuntos da assistência social incluídos na agenda política da Câmara Municipal de Fortaleza, no período 2004-2014	348
Quadro 13	Assuntos da assistência social incluídos na agenda política da Câmara Municipal de Sobral, no período 2004-2014	349

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Execução da despesa da função 08 por programa – Loas/2013	176
Tabela 2	Distribuição de municípios com que portam a nomenclatura assistência social na denominação do órgão gestor	244
Tabela 3	Composição dos conselhos por município e “esfera de representação”, conforme base legal	296

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
AP	Amapá
APMDCE	Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAD/Suas	Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social
Cassi	Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social
Cebas	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
Cebrap/SP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
Cedepi	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
Coegemas	Colegiado Estadual de Gestores Municipais do Ceará
Cofins	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Cress	Conselho Regional de Serviço Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Funci	Fundação da Criança e da Família Cidadã
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD/PBF	Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família (PBF)
IGD/Suas	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Ipece	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
Loas	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MI Social	Matriz de Informação Social
MG	Minas Gerais
MPC	Modo de Produção Capitalista
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/Suas	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
NOB/RH/Suas	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social
NUPPs	Núcleos de Participação Popular

ONGs	Organizações Não Governamentais
Opefor	Operação Fortaleza
Paefi	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
Paif	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
Rede Suas	Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social
RMA	Relatório Mensal de Atividades
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul
SAC	Serviço de Ação Continuada
Sagi	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Sedas	Secretaria de Educação e Assistência Social
Semas	Secretaria Municipal de Assistência Social

Setra Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Sisc Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SNAS Secretaria Nacional de Assistência Social

SP São Paulo

Suas Sistema Único da Assistência Social

Sudene Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS Sistema Único de Saúde

UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

UnB Universidade de Brasília

Uece Universidade Estadual do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	QUESTÃO SOCIAL, ESTADO E OS DIREITOS SOCIAIS: FACES DE UMA MESMA MOEDA	46
2.1	A velha/nova questão social: flores do mal	53
2.2	As bases fundantes do Estado capitalista	58
2.3	O despertar dos direitos sociais	68
2.4	Arquétipos das políticas sociais nas sociedades de capitalismo avançado	77
3	O JEITO BRASILEIRO DE CONSTRUIR/DESCONSTRUIR DIREITOS	85
3.1	Regimes de proteção social no contexto latino-americano	92
3.2	A construção/desconstrução dos direitos no Brasil	98
3.3	Os diferentes arranjos de proteção social brasileira	108
3.4	A expansão da cidadania social no Estado democrático de direito, pós-1988	115
4	SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: BONITO PRA CHOVER	122
4.1	Elementos conceituais do Suas: entre rupturas e continuidades	134
4.2	O controle democrático e os espaços públicos participativos: desafios para sua consolidação	152
4.3	Cofinanciamento do Suas: “um pra eu... um pra tu... um pra eu...”	159
4.4	O novo jeito de organizar as prestações e provisões socioassistenciais: serviços e benefícios	167
4.5	Público e privado no Suas: espaços de fronteira	179
4.6	Suas: quem te viu, quem te vê	186

5 SUAS: CAEM AS PRIMEIRAS CHUVAS... ENFIM UM PÉ D'ÁGUA NO SERTÃO	195
5.1 Os lugares da pesquisa	196
5.2 Sobral e Fortaleza no contexto nacional do Suas	227
6 SUAS, MOVENDO MOINHOS NA PRODUÇÃO DA CULTURA DOS DIREITOS: UM ESTUDO SOBRE OS DOIS CASOS, SOBRAL E FORTALEZA	241
6.1 Entre o velho e o novo: o encontro de diferentes concepções de assistência social	242
<i>6.1.1 “Ajuda pública” e direito à proteção social</i>	<i>254</i>
6.2 As (re)significações do público/privado	277
6.3 Democratização da assistência: “a centelha se acende na ação”	291
<i>6.3.1 Conselhos e procedimentos democráticos</i>	<i>293</i>
<i>6.3.2 Conferências e espaços alternativos de democratização da assistência social</i>	<i>306</i>
<i>6.3.3 Usuários! Chegando...</i>	<i>311</i>
7 PARLAMENTO E JORNAIS: MEIOS DE PROPAGANDA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO	316
7.1 Assistência social no jornal O Povo	321
7.2 Os parlamentos municipais e a agenda da assistência social	341
<i>7.2.1 Produção legislativa nos parlamentos locais</i>	<i>345</i>
<i>7.2.2 Implantação do Suas e a interlocução com os parlamentos locais</i>	<i>356</i>
CONCLUSÕES	365
REFERÊNCIAS	370
APÊNDICES	401

1 INTRODUÇÃO

O contexto desta tese circunscreve-se no momento histórico em que a assistência social como política pública ganha mais visibilidade no cenário da gestão pública, principalmente no âmbito municipal – a partir de 2005 –, quando se inaugurou o modelo de atendimento estruturado em forma de Sistema Único de Assistência Social (Suas). O novo modelo instalado nos municípios pela força de um pacto social, sem o poder imperativo de uma norma jurídica, instrumentalizado por orientações do poder central, chegou e logo foi disseminando inovações administrativas e políticas na organização e na gestão de uma política que traz em sua construção histórica traços do conservantismo político fundado na formação social brasileira.

Na esteira das demais políticas sociais reorganizadas a partir da fundação do atual Estado democrático de direito, a estruturação de um sistema público de assistência social descentralizado e participativo, erguido sob a lógica da cooperação federativa, lança novas perspectivas ao alargamento do conceito de assistência social como uma política pública inserida nos espaços políticos, para além das esferas administrativas governamentais.

Embora o mecanismo da descentralização participativa desenhada no sistema de proteção brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 seja um processo eivado de ambiguidades, é fato que sua instalação no interior das diferentes políticas setoriais já vem ocorrendo há alguns anos, com ritmos diferenciados, desvelando diferentes significados para as gestões municipais, deslocando coisas do lugar, alterando relações de poder e estabelecendo novos modos de administrar a coisa pública.

São muitas as explicações sobre os efeitos desse polêmico fenômeno de transferência de responsabilidade da oferta direta de serviços públicos do governo central para os municípios e seus desdobramentos na efetividade das políticas sociais. Existe uma variedade de análises de experiências acumuladas, ao longo dos anos 1990, nas diferentes áreas: educação, saúde, desenvolvimento rural, trabalho, habitação, inclusive na assistência social, como em Arretche (2010; 1999), Jacobi (2000), Pinto (2010) e Schneider (2004).

Esses estudos trazem múltiplos recortes que perpassam, entre outros, a viabilidade de ampliação da participação popular, as implicações no financiamento público, a distribuição de competências e responsabilidades das esferas de governo e a redefinição na organização do

poder público municipal para assumir suas competências em relação à oferta de serviços públicos.

No caso específico da assistência social, de acordo com as temporalidades históricas das análises, é possível agregar os estudos em dois grupos de discussão. O primeiro, associado aos anos iniciais, logo após a Constituição Federal de 1988, contemplando o período de implantação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, até 2004, onde podem se destacar as contribuições de Yazbek (2004), Rizzotti (2000) e Arretche (1998), que, em seu conjunto, analisam as implicações da descentralização no modo como se organizam as políticas sociais, no financiamento público, nas relações do Estado com a sociedade e nas relações intergovernamentais, apontando avanços e obstáculos à efetivação das políticas sociais como direito.

No segundo bloco – relacionado ao período pós-criação e estruturação do Sistema Único de Assistência Social e ao conjunto de normativas que orientam sua implantação –, nos anos pós-2004, encontram-se outras tantas elaborações fundadas em pesquisas empíricas, a exemplo do estudo organizado por Couto et al. (2011), Franzese (2010), Moroni (2007), entre outros, que tratam mais especificamente de pesquisas realizadas após a criação do Suas, explicitando aspectos descritivos do sistema, seus efeitos nas três esferas de governo, obstáculos à sua consolidação, adesão dos municípios, bem como os novos arranjos organizacionais.¹

De lá para cá, há uma efervescente produção acadêmica sobre esse fenômeno novo na política de assistência social. São inúmeras teses, dissertações, monografias e artigos científicos que analisam as políticas sociais pós-1988, utilizando experiências locais como base empírica das suas análises. Em algumas produções, são feitas referências à cultura política conservadora, que tradicionalmente circunda as práticas nesse campo, como um dos entraves à consolidação da assistência social sob a lógica do direito. Em outras, enfatizam-se as divergências entre requisitos institucionais e organizacionais necessários à efetivação do Suas e as práticas políticas instituídas em cada local investigado.

¹ Nas teorias organizacionais modernas, a terminologia “arranjos organizacionais” vem sendo utilizada a partir da necessidade de se atribuir às diferentes formas organizacionais abordagens mais contextualizadas que levem em consideração as especificidades locais com suas peculiaridades sociais, culturais, políticas e econômicas. Contesta as teorias de uma racionalidade universal aplicada a todas as organizações, reconhecendo outras racionalidades na explicação das organizações e seus modos de agir. “[...] toda forma organizacional é o resultado de disputas de poder e da sua imersão em contextos socioculturais, com fronteiras sem delimitação clara” (LOPES; BALDI, 2005).

Nas abordagens, as práticas políticas locais conservadoras são apontadas como um fator condicionante à consolidação do uso da racionalidade do direito no modo de organizar as provisões e prestações da assistência social. Seu peso varia de acordo com os requisitos normativos inerentes à própria operacionalização das políticas sociais, ao modo como os governos locais processam e aplicam essas normativas e as circunstâncias nas quais se originam e são efetivadas as orientações nacionais.

Na experiência de seis anos desta pesquisadora como gestora municipal da assistência social, de 2005 a 2011, com participação ativa em frequentes embates locais, regionais e até nacionais em torno do processo de estruturação do Suas no município, com tantos interesses em disputa, envolvendo diferentes agentes políticos e sociais, acumularam-se reflexões sobre os limites interpretativos, de vés positivista, que colocam as contradições no campo do impossível, quando a realidade vivida demonstrava que cada construção nova se dava na e da desconstrução do velho.

Afinal, a ideia de organização da assistência social em forma de um sistema público, integrado a outros sistemas para construir respostas às necessidades básicas de homens e mulheres em situação de vulnerabilidade social, como propõe as diretrizes do Suas, *per se*, é portadora de muitas contradições. Trata-se de implementar novas práticas, num campo marcadamente conservador, onde o modo de atender às necessidades sociais é tradicionalmente instrumentalizado para reproduzir relações de dominação centradas no mando e no favor. Desse ponto de vista, os conflitos são inevitáveis.

Dessa premissa, floresceram questionamentos sobre o sentido das tensões e conflitos produzidos no município por ocasião da implantação do Suas. Como formar um pensamento novo sem antagonismos com velhos modos de pensar? Estariam aqueles confrontos produzindo novas culturas democratizantes nos processos sociais e políticos que envolvem a gestão? Será que aqueles embates locais de enfrentamento às práticas assistencialistas – filantrópicas e/ou clientelistas – em busca de alternativas e condições favoráveis à efetivação do Suas poderiam fortalecer e difundir a ideia da assistência social como direito?

Dessas indagações e curiosidades iniciais sobre a realidade vivida, diante da necessidade de construir bases teóricas à prática profissional e política, iniciou-se a caminhada que resultou nesta tese. O movimento primeiro foi buscar explicações teóricas que permitissem desvendar o sentido do Suas como um fenômeno que ganha materialidade no contexto da vida concreta, “a vida como ela é” – aliás, esse foi o sentido das disciplinas cursadas durante o curso de doutorado.

E como nada é em vão, nessa primeira travessia muitos encontros com pensadores clássicos e contemporâneos de base marxista, que pelo método do materialismo histórico dialético explicam os determinantes econômicos, políticos, sociais e culturais fundantes das políticas sociais sem abandonar suas singularidades, no contexto do Estado capitalista, a exemplo de Gough (1982), Poulantzas (2008; 2000), Gramsci (1981; 1984) e Mészáros (2007) – esses e outros pesquisadores brasileiros como Pereira-Pereira (2009), Behring e Boschetti (2011), Abreu (2008), Coutinho (1995), entre outros, acabaram por oferecer bases teóricas as quais se constituem o arcabouço explicativo que dá sustentação a esta tese.²

Embora se tenha partido do projeto de doutorado, o que se traduz em um planejamento prévio do que se pretende alcançar, muitos dos caminhos foram construídos no processo investigativo, cujos registros estão sistematizados didaticamente nos capítulos que se seguem.

O enfoque desta tese está na dimensão contraditória do Estado, na concepção da assistência social como direito, na importância dos espaços políticos formais e informais como lugares de disputa de ideias e projetos, na historicidade dos sujeitos e nas contradições dialéticas históricas como possibilidade de construção de novas contradições que, sintetizadas, podem produzir uma força contrária transformadora.

Neste último enfoque, delimitou-se a categoria central analítica sobre as diretrizes emanadas do governo central, das iniciativas dos governos locais, dos atos do parlamento, da imprensa escrita, das percepções de entidades da sociedade civil, dos trabalhadores e usuários em busca de significados que possam explicitar as culturas que estão se formando a partir desse movimento novo na assistência social e do seu confronto com as práticas sociais e políticas divergentes.

Em contraposição ao pensamento que atribui à cultura política um elemento limitador nos avanços à consolidação do direito à assistência social, esta tese caminha na direção inversa, no sentido de inscrever a assistência social na arena política, criar tensões, disputar espaços, difundir a ideia da assistência como direito de cidadania e formar novas culturas que, socializadas, vão se transformando em ações transformadoras. Ademais, com diz a tese gramsciana, “[...] toda ação é o resultado de diversas vontades, com diversos graus de

² Em particular, a referência a Gramsci se dá pela sua influência no pensamento social brasileiro e pela aplicação frequente dos conceitos desenvolvidos pelo pensador italiano nos estudos sobre política e cultura no âmbito das ciências sociais, trazendo importantes contribuições para a compreensão da particularidade histórica do Brasil. Sem negligenciar a centralidade das relações sociais de produção na base da luta de classes, Gramsci – afirma Coutinho (2011) – identifica na esfera político-ideológica uma instância onde se trava a “batalha decisiva entre as classes sociais”, espaço onde se identifica a resolução para os conflitos econômicos.

intensidade, de consciência, de homogeneidade, com o conjunto íntegro da vontade coletiva [...]” (GRAMSCI, 1981, p. 51).

✓ Construindo o objeto/ Questão de partida/ Hipóteses

A institucionalização em 1988 da seguridade social brasileira fundada nas três políticas sociais – saúde, previdência e assistência social – significou um importante avanço na ampliação dos direitos sociais no Brasil. Desde então, novos modelos de atendimento nas diferentes políticas setoriais vêm sendo arquitetados na perspectiva de consolidação desses direitos. No caso da assistência social, um novo paradigma estruturador da sua efetivação como política pública, não contributiva, de caráter universalista, vem se edificando a partir de 2005, com o advento da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas).³

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) – além de um redesenho no modelo de atendimento que prevê a descentralização na oferta dos serviços, planejamento participativo com base nas necessidades de cada território e na participação direta dos usuários nas decisões – propõe um novo traçado metodológico, rompendo com o atendimento por segmento, agregando a dimensão coletiva nas atenções e incorporando a perspectiva preventiva, antecipando-se a algumas contingências previsíveis dadas as condições de vida do povo.

Os serviços de proteção básica são organizados de forma a garantir a criação ou o fortalecimento de espaços coletivos onde indivíduos, em companhia uns dos outros, sem colidirem entre si, possam se encontrar e dialogar sobre suas diversidades, buscando objetivos comuns no enfrentamento às situações de vulnerabilidade a que estão submetidos. O cidadão real passa a ser reconhecido em uma dada situação espacial, onde estabelece vínculos de pertencimento. “Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território.” (SANTOS, 2007, p. 107).

Joga-se a ênfase na valorização dos espaços de convívio comunitário como possibilidade de organização e mobilização à vida coletiva. Apregoa-se que a viabilidade da

³ É importante registrar que as perspectivas de estruturação de um padrão público de seguridade social no Brasil, mais alargado, de dimensão universal, incluindo a assistência social neste novo patamar, foram tensionadas pelas medidas de ajustes fiscais impostas pelos programas neoliberais de enfrentamento à crise do capital no contexto dos anos 1990. Nas abordagens de Behring (2008), Boschetti (2009) e Pereira-Pereira (1996), entre outros analistas, essas medidas implicaram reestruturação do Estado e desregulamentação das relações sociais e econômicas, resultado em redesenhos nos sistemas públicos de proteção social.

proteção social está relacionada à capacidade de articulação das várias políticas e redes sociais em cada comunidade, onde o poder público e as organizações da sociedade civil em cooperação possam constituir uma rede de proteção social pública, na qual o público e o privado convivam mediados pela lógica do direito.

Inscrito na norma jurídica, o Suas reafirma em seu reordenamento institucional e na reorganização da assistência social a perspectiva do direito reconhecido na Lei Orgânica de Assistência Social desde 1993, num cenário onde ainda se tem muito presente o legado da tradição política conservadora da elite brasileira, que materializa a assistência social com práticas pontuais, fragmentadas e clientelistas. Trata-se, nesse contexto, de mais uma novidade institucional, a qual traz em sua interioridade o conflito dos dois projetos societários em disputa, identificados em Dagnino (2006): o projeto neoliberal e o democrático-participativo.⁴

São novos arranjos organizacionais e linguagens democratizantes, dando novos sentidos aos saberes, competências, habilidades, posturas e atitudes profissionais. Dos trabalhadores é requerida melhor instrumentalidade para fazer a mediação teórico/prática necessária à concretização do acesso aos direitos socioassistenciais, rompendo com as práticas conservadoras associadas à caridade e à benemerência. Aos gestores, a promoção da nova ordem institucional e organizacional na esfera local, ampliando os espaços de participação democrática nas decisões. Aos demais agentes sociais e políticos, o desafio de ampliação dos espaços públicos, a autonomia e a soberania necessárias para, além de assegurar direitos historicamente conquistados, serem capazes de produzir novos direitos.

O novo modelo propõe novas práticas políticas que fortaleçam a cultura de direitos em detrimento da “cultura da dádiva”, mediação clássica do Estado brasileiro e forte tradição na assistência social. É perceptível a disputa política no processo de implantação do sistema, que vai desde a busca de ampliação dos recursos, estruturação de unidades públicas estatais de atendimento, ou mesmo pela democratização da tomada de decisões, que deve ser pautada nas necessidades sociais locais e em discussões com os usuários da política.

A experiência desvela a construção coletiva inerente à implantação do Sistema Único de Assistência Social, envolvendo múltiplos atores em diferentes espaços organizacionais, envoltos em inúmeros dissensos e alguns consensos.

⁴ Sobre os dois projetos societários em disputa referidos em Dagnino (2006), é importante destacar que, embora situados em blocos antagônicos, são projetos que trazem, no seu interior, pensamentos divergentes que expressam uma multiplicidade de interesses em confronto e veiculam diferentes conceitos sobre a assistência social.

A exigência da ação direta do Estado na regulação e na execução dos serviços socioassistenciais, em substituição às práticas conduzidas por entidades civis, sem fins lucrativos, que durante muitos anos gerenciaram os recursos públicos destinados à assistência social, tem se constituído um dos principais pontos de tensão na consolidação da assistência social como política pública. Embora a atual legislação estabeleça que a rede socioassistencial seja integrada pelas ações públicas estatais e privada, o financiamento público tem priorizado a estruturação e o custeio da rede pública estatal, limitando a ação privada ao atendimento especializado, considerado mais complexo e oneroso.

A descentralização da oferta de serviços e benefícios para unidades públicas estatais, denominadas Centros de Referência de Assistência Social, em territórios com situações de maior vulnerabilidade, também tem entrado em contradição com as práticas do primeiro-damismo e do compadrio na mediação da oferta por agentes políticos locais.⁵

Do mesmo modo, a previsão de regras, devidamente pactuadas pelos gestores das três esferas de governo e deliberadas pelos respectivos conselhos de assistência social, influencia diretamente nas práticas políticas institucionais em cada lugar, na medida em que propõe o protagonismo dos usuários, livres de amarras e tutelas.

O órgão gestor da assistência social – agora um ente público estatal –, à luz do paradigma sistêmico de atendimento socioassistencial, assume o seu caráter contraditório: o convívio entre a estrutura hierarquizada e verticalizada da máquina estatal e as exigências de tessitura de uma dinâmica de gestão pautada no debate constante com todas as forças sociais e políticas presentes no município. As práticas cotidianas são marcadas por permanentes conflitos, em virtude das frequentes mudanças, sejam elas pelas exigências da regulação central, sejam pela diversidade dos territórios no interior do próprio município, visto que as vulnerabilidades e riscos sociais identificados como expressão da mesma questão social manifestam-se diferentemente em cada contexto local.

Nos estudos sobre os avanços na gestão das políticas públicas, tem sido notabilizada a análise sobre a democratização da gestão, a partir da implantação e do funcionamento dos conselhos de políticas e outros espaços públicos instituídos, bem como a importante contribuição dos movimentos sociais organizados para o processo de democratização do País. Dentre os argumentos, destaca-se a contraditória década de 1990, berço do ajuste do Estado,

⁵ O Centro de Referência de Assistência Social (Cras) “é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social” (Política Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS n. 145, de 15 de outubro de 2004).

que, ao impor a modernização na administração pública (MARINI, 2005), acabou por viabilizar a inauguração dos conselhos de gestão, ampliando as possibilidades de construção de uma esfera pública popular (CASTRO, 1999), cujos desdobramentos apontam para a construção de uma nova hegemonia no resgate da dimensão ética do Estado.

Em linhas gerais, esse é o cenário no qual se estabelece o recorte do *objeto da pesquisa*: as concepções formadas sobre a assistência social como direito, a partir das interações sociais entre diferentes agentes políticos – trabalhadores, usuários, gestores, entidades, vereadores e imprensa escrita, envolvidos nas práticas políticas locais imanentes ao processo de implantação do Suas.

Delimitado este objeto, estabeleceu-se como fio condutor em todo o processo investigativo três *questões de partida* – uma mais geral e as outras desdobradas dessa primeira, que contribuem para a compreensão do fenômeno e influenciam na definição dos indicadores analíticos agregados em duas variáveis: os aspectos conceituais e estruturantes do Suas e a agenda política em torno da assistência social.

- Em suas experiências de implantação do Suas nos municípios, os sujeitos em interação nesse processo estão formando concepções sobre a assistência social, que consolidam a racionalidade do direito?
- Os requisitos institucionais do Suas produzem antagonismos e conflitos, inserindo a assistência social nas práticas políticas de gestores, parlamentares, entidades, trabalhadores e usuários em interação nos municípios?
- A difusão da lógica do direito à assistência social tem viabilizado a sua inserção na agenda pública nos meios de comunicação de massa e no parlamento local?

Partindo do *pressuposto* de que a implantação do Suas como processo dinâmico e contraditório produz confrontos entre novos e velhos conceitos no jeito de conceber e operar a política de assistência social nas esferas municipais, adotou-se, a título de *hipóteses*, duas afirmações:

- A organização da assistência operacionalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social contradiz a cultura política dominante – pautada na lógica do favor –, inserindo-se como objeto das práticas políticas locais, produzindo novas concepções que consolidam a assistência social como direito.

- Existem elementos democratizantes na organização das prestações e provisões – serviços e benefícios –, nas instâncias de controle social democrático e na disputa do fundo público que contribuem para a construção da cultura política de direitos na assistência social.

✓ Objetivos

O *objetivo* mais geral desta tese foi construir referências teóricas e explicativas sobre o processo pelo qual a assistência social, no período de 2005 a 2013, tornou-se objeto das práticas políticas locais, desvendando os efeitos do processo de implantação do Suas na formação de novas culturas fundadas na lógica do direito. A partir desse objetivo, desdobraram-se mais três propósitos a seguir:

- Desvendar elementos nos processos de gestão do Suas, instigadores da cultura da assistência social como uma política pública inserida no campo dos direitos de cidadania.
- Identificar iniciativas que envolvam estratégias de democratização da assistência social nas experiências locais.
- Descobrir o espaço que a assistência social ocupa nas práticas políticas locais e oferecer informações que possam subsidiar a luta social pela consolidação da assistência social como direito.

✓ Justificativa

“Cada história nos diz algo sobre quem a contou. Não há um destino a cumprir. Toda escolha diz quem sou”. Esse é um dos sentidos desta tese. Além do amadurecimento intelectual, é, também, expressão da história de vida da pesquisadora.⁶

A aproximação com esta temática não veio por acaso: é resultado da experiência vivida da pesquisadora como militante/gestora municipal de assistência social em Maracanaú – município cearense da Região Metropolitana de Fortaleza com mais de 200.000 habitantes –, no período de 2005 a 2012, coincidente com o período de estruturação do Suas em todo o País. Importante registrar que, nessa temporalidade, houve um intervalo de um ano, durante as

⁶ O uso do trecho da música “Escolhas”, gravada no 18º álbum – *Bugalu* – do cantor de pop rock brasileiro Lulu Santos, utilizado na abertura da justificativa, é um recurso literário para enfatizar a dimensão histórica da escolha do tema.

aulas presenciais das disciplinas obrigatórias no curso de doutorado, e o uso do termo militante é uma adjetivação pelo engajamento da pesquisadora na luta política e profissional.

Os primeiros anos de estruturação do Sistema Único de Assistência Social no nível municipal foram palco de significativos embates políticos, envolvendo agentes públicos do governo executivo, trabalhadores, entidades e parlamentares, decorrentes de conflitos com as tradicionais formas de atender na assistência social, onde o acesso às atenções era mediado por agentes políticos, principalmente com a concessão de benefícios eventuais, em particular o auxílio-funeral.

No próprio campo da assistência social, foram muitos debates ocorridos nos diferentes espaços de articulação e pactuação, envolvendo gestores das três esferas de governo, com muitas leituras e reflexões em busca de elementos norteadores da gestão democrática, em consonância com os princípios da descentralização e participação popular nas decisões, previstos na Constituição Federal de 1988.

O convívio com gestores de assistência social, no Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e no Colegiado Estadual de Gestores Municipais do Ceará (Coegemas-CE), associado a algumas leituras preliminares, revelou uma variedade de experiências, algumas conservadoras, outras com viés mais democratizantes, desvelando uma pluralidade de ideias, ora convergentes, ora destoantes do conceito da assistência social como direito, expressões dos projetos políticos em disputa em cada lugar.

Ali, naquele espaço político onde interesses diversos entravam em confronto, já se percebia o protagonismo dos municípios, assumindo administrativa e politicamente a tarefa de criar condições locais à adesão e implantação do Suas, como o fez em relação a outras políticas setoriais mais consolidadas do ponto de vista da municipalização. Se a tarefa convocada pela adesão ao Suas era nova, o processo de autonomização administrativa, política e financeira dos municípios tinha mais estrada, afinal a Constituição de 1988 já havia introduzido o pacto federativo na efetivação das políticas sociais sob a lógica do direito.

A literatura sobre o assunto indica que, no período pós-Constituição cidadã, alargaram-se as possibilidades de autonomia política e administrativa das municipalidades. De acordo com o Censo Demográfico 1950/2010 do IBGE, em 1980 existiam 3.991 municípios, sendo que em 2010 já se alcançava o número de 5.565. O desafio estava posto para a assistência social: fazer-se presente em cada um desses municípios, de modo adequado às

necessidades locais e regionais, assegurando-se um padrão mínimo linguístico que permitisse a formação de uma identidade social própria à assistência social.

Nesse processo, o princípio da descentralização previsto constitucionalmente tem sido um importante indutor do protagonismo dos municípios no horizonte do desenvolvimento da sua autonomia, embora existam interpretações de que, assumindo posicionamento crítico sobre o processo, enfatizam as dificuldades geradas com a descentralização das políticas sociais, frente a baixa capacidade de arrecadação tributária dos municípios, conforme analisa Gough (1982).

Uma questão também presente nos debates sobre a descentralização é a forma de pacto federativo adotado no Brasil. Em recente pesquisa, Arretche (2009) identificou no pacto federativo brasileiro a capacidade de influenciar nas culturas políticas conservadoras municipais, entendidas como práticas e regras de relações de poder definidas pelos grupos hegemônicos, reproduzidos socialmente como valores únicos e universais orientadores das instituições políticas no Brasil.

Nesse estudo, Arretche faz uma avaliação do peso das regulamentações e orientações que regem o compartilhamento de responsabilidades entre os entes governamentais e das regras inerentes à operacionalização de cada política social no processo de democratização das gestões nos níveis locais. Na análise, identifica que, em algumas situações, as normatizações advindas do poder central produzem um movimento sinérgico impulsionador de processos democratizantes. Em outras, existem conflitos entre os arranjos institucionais locais e os requisitos normativos presentes nos processos de descentralização das políticas sociais.

Talvez esteja aí a explicação da lenta municipalização da assistência social. Em 1997, quatro anos depois da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, apenas 33% dos municípios em todo o País haviam aderido à ideia de municipalização, apresentando uma variação acentuada nos graus de adesão. Em agosto de 1997, no estado da Bahia, apenas 2% dos municípios haviam cumprido os requisitos legais para habilitar-se a gerir os recursos federais. No estado do Ceará, esta taxa era de 55%, o estado que apresentou a maior adesão entre os seis estados analisados, comparados com Rio Grande do Sul (32%), Paraná (42%), São Paulo (7%) e Pernambuco (13%) (ARRETCHE, 2009).

Embora os requisitos para a descentralização da assistência social tenham sido restritos a três itens básicos: plano, fundo e conselho, provavelmente o perfil dos governos

estaduais de executores das ações de assistência social, associado às dificuldades técnicas, financeiras e políticas dos governos municipais e à inexistência de uma legislação mais consistente, tenham retardado o processo de municipalização da política.

Foi nesse contexto que nasceu a ideia de criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2004, numa conjuntura de disputa pela construção democrática no Brasil, na fronteira entre o projeto político neoliberal e o democrático popular. A partir de então, ampliou-se o conjunto de normas jurídicas que lhe deram forma e conteúdo; criaram-se mecanismos de incentivo à adesão dos governos estaduais e municipais; fez-se o redesenho no compartilhamento do financiamento público, adotando-se o modelo de transferência automática de recursos entre os entes, rompendo com modelo de recursos carimbados ensejado nos convênios.

Esse movimento produziu novos efeitos na descentralização da assistência social em todo o País. Em 2009, a pesquisa IBGE/Munic. identificou o crescimento da adesão para 99,9% dos municípios, que cumpriram os requisitos mínimos: Fundo de Assistência Social como unidade orçamentária, com alocação de recursos próprios; Conselhos de Assistência Social, de caráter deliberativo e paritário; e Plano Municipal de Assistência Social. Do total de 5.565 municípios brasileiros, apenas quatro municípios declararam a inexistência de Conselho Municipal de Assistência Social. No Censo/Suas 2010, a grande maioria dos municípios brasileiros já havia implantado seus respectivos conselhos; no Nordeste, 93,3% dos municípios respondentes indicaram a existência de conselhos de assistência social.

Em geral, as explicações à adesão em massa ao Suas caminham muito próximo à linha metodológica de Arretche (1998), que atribui peso significativo ao arcabouço jurídico-legal, às normas e ao incentivo financeiro, traços característicos do modelo brasileiro de pacto federativo.

Mas não se pode negligenciar o fato de que aqueles também eram tempos de crise estrutural do capital e de ofensiva neoliberal, defesa de redução do Estado e enxugamento do serviço público. As ameaças advindas dos ajustes neoliberais, que já se faziam presentes nos tempos pós-Loas, permaneceram no período de criação do Suas, colocando o novo modelo de atendimento da assistência social na contramão dessas determinações.

Mas, resultado da luta social, em 2005, o modelo de atendimento no formato de sistema unificado, descentralizado e participativo, com caráter mais profissionalizado e qualificado, foi finalmente inaugurado. E se, para alguns, tratava-se de um sistema que traria

inovações gerenciais no arcabouço organizacional da própria política assistencial aparentemente atraente para o reformismo estatal de então – na sua contraface – o Suas trazia o desafio da democratização e da publicização do conceito da assistência social como direito de cidadania, dever do Estado.

Essa contradição em si coloca a adesão e a implantação do Suas no campo das disputas de interesses, no confronto de ideias, nas práticas políticas. Apesar do crescente interesse sobre os desdobramentos da municipalização nas práticas políticas instituídas, a literatura sobre o assunto é relativamente pequena, encontrando-se alguns registros, entre outros, nas teses de Brisola (2008), Neves (2006), Oliveira (2003) e Tatagiba (2003), citando alguns dos poucos estudos de caso mais recentes, em sua maioria associados ao controle social democrático.⁷

São estudos que, por diferentes ângulos, se propuseram a desvendar as perspectivas de democratização do Estado brasileiro, a partir da instituição de conselhos, iniciativas de orçamento participativo e outros mecanismos de participação popular embutidos em inovações gerenciais baseadas nos princípios da descentralização participativa nas políticas sociais pós-Constituição Federal de 1988.

A cultura política conservadora aparece como ponto de convergência entre as quatro abordagens, sendo apontada como um dos elementos condicionantes, até mesmo um entrave, à menor ou maior possibilidade de construção democrática a partir das experiências analisadas. Nesses estudos, embora se reconheçam as tensões geradas entre o novo sugerido nas experiências e as velhas práticas instituídas, as contradições não são reportadas como campo de forças que, em confronto, produzem novas forças impulsionadoras da formação de novas culturas. Em alguns casos, a cultura política conservadora é apontada, inclusive, como obstáculo ao avanço democrático, uma abordagem imobilizadora que desconsidera o potencial transformador no confronto do velho com o novo.

Nesse contexto, esta tese se propõe a trazer para as análises sobre as perspectivas de democratização, em particular da política de assistência social, o sentido das contradições, compreendendo que as culturas políticas conservadoras se cristalizam na ausência de

⁷ Na revisão de literatura sobre o tema, nas várias consultas realizadas, foram identificadas quatro teses referidas nesta exposição: “Cultura Política e Conselhos de Assistência Social: Pesquisa no Vale do Paraíba, no trecho paulista”, de autoria de Elisa Brisola (2008), pela Universidade de Taubaté; “Clientelismo, Cultura Política e Democracia: Dilemas e Desafios da Participação Popular: a experiência do orçamento participativa na cidade Barra Mansa”, de Ângela Neves (2006), pela Universidade Estadual de Campinas; “Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais”, de Heloisa Oliveira (2002), pela PUC-SP; e “Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências”, de Luciana Tatagiba (2003), pela Universidade Estadual de Campinas.

confrontos e antagonismos à ordem estabelecida. Sob esse ponto de vista, esta tese inova ao incluir na produção teórica sobre a assistência social a ideia de que os processos históricos de implantação do Suas se situam no campo da política – portanto, localizados no espaço do conflito de interesses, de disputas e embates e, como tal, se configuram como objeto das práticas políticas, aqui entendidas como espaços de convergência entre diferentes interesses na construção do interesse comum, influenciando na consolidação da cultura do direito em torno da assistência social, em contraposição às culturas conservadoras que alimentam o assistencialismo.

Esta é a relevância desta tese: aprofundar o estudo sobre os processos locais de implantação do Suas, em suas contradições e confrontos com práticas fundadas no autoritarismo social, sustentáculo da negação da assistência social sob a lógica do direito.⁸

✓ Os caminhos da pesquisa/método/procedimentos/lugares/sujeitos

Sobre o método

Em todo o caminho percorrido até a exposição desta tese, procurou-se, dentro de uma perspectiva crítica – guiada pelo *método dialético* desenvolvido por Marx na sua teoria social –, direcionar o processo investigativo no sentido de transpor as aparências do objeto em estudo, procurando capturar a sua essência por meio de procedimentos analíticos, a partir dos quais se produziu o conhecimento teórico socializado nesta exposição.

[...] o método de Marx não resulta de operações repentinas, de intuições geniais ou de inspirações iluminadas e momentâneas. Antes, é o produto de uma longa elaboração teórico-científica, amadurecida no curso de sucessivas aproximações ao seu objeto (PAULO NETO, 2009, p. 676).

Nessa interpretação sobre o método dialético, José Paulo Neto (2009), em *Introdução ao método da teoria social*, enfatiza o caráter dinâmico da pesquisa, sua natureza processual e o papel ativo do pesquisador, na medida em que mobiliza o máximo de conhecimentos já produzidos sobre o fenômeno, analisa-os, estabelece críticas e reelabora conceitos.

⁸ Autoritarismo social é uma expressão utilizada por Dagnino (1994) para explicar a organização hierárquica e desigual do conjunto de relações sociais no Brasil, a partir da qual se produz uma cultura autoritária de exclusão social, reprodutora de práticas sociais que aprofundam todas as formas de desigualdades.

Seguindo essa orientação, o esforço investigativo foi intenso, articulando permanentemente o pensamento e a leitura do real, buscando elementos, por pequenos que fossem, e estabelecendo conexões entre eles, no sentido de extrair, do objeto em estudo, as múltiplas determinações que o constituem concretamente.

No processo de aproximação da realidade, perseguiu-se o desvendamento dos sentidos objetivos e subjetivos inerentes à problemática em estudo, partindo da premissa de que a realidade é uma totalidade concreta – um todo estruturado, mutável, em permanente construção –, e como tal pode ser compreendida racionalmente (KOSIK, 1995).

Essa foi a perspectiva teórico-metodológica que serviu de guia à construção desta tese e que fundamentou a escolha da contradição dialética histórica como categoria analítica central, permitindo, ao longo das análises, focar em três contradições conceituais mais específicas, associadas diretamente ao tema: direito/ajuda; necessidades/carências individuais; público/privado.⁹

Procedimentos metodológicos

Como a construção do conhecimento crítico por meio dos processos históricos reais do objeto comporta a utilização de múltiplas referências coletadas por distintas técnicas, após a revisão de literatura, trazendo para o exame racional os conhecimentos já acumulados sobre o tema, seguiram-se os outros procedimentos de campo, a partir do uso de diferentes técnicas de coleta de dados.

Um movimento inicial, nesse processo, foi a delimitação do espaço-tempo da pesquisa de campo. Optou-se pela busca de dados empíricos sobre os processos históricos de implantação do Suas, em duas experiências municipais no Nordeste brasileiro, mais especificamente no estado do Ceará – Sobral e Fortaleza – no período de 2005 a 2013. Os dois municípios estiveram sob a direção de governos por dois períodos de quatro anos, coincidindo com dois mandatos parlamentares, o que se configurou em elementos mais favoráveis à rememoração dos processos e à reconstituição temporal dos eventos em um período mais largo de tempo.

⁹ Em Bottomore (2012, p. 118), o conceito de contradição em Marx assume diferentes conotações. No caso das “contradições históricas dialéticas (ou temporais)”, essas são contradições assentadas nas contradições estruturais, que envolvem “forças de origem não independentes operando de forma que a força F tenda a produzir, ou seja, ela mesma o produto de condições que, simultânea ou subsequentemente, produzam uma força F contrária que tende a frustrar, anular, subverter ou transformar F.”

E, para que a entrada no campo ocorresse dentro da institucionalidade, procedeu-se às providências formais de apresentação do projeto de pesquisa nos dois conselhos municipais de assistência social em reunião plenária, entrega formal aos gestores municipais e o gestor estadual de assistência social. Às câmaras municipais e ao jornal de grande circulação em busca de matérias veiculadas sobre o Suas no período em estudo, procedeu-se a apresentação da pesquisadora às respectivas presidências da Casa Legislativa e à direção do jornal, por meio da carta de apresentação fornecido pelo Departamento de Pós-Graduação da UnB. Nessa oportunidade de primeiras idas ao campo, foi fundamental o estabelecimento de contatos informais para a identificação de pessoas-chave que pudessem participar ativamente no processo de pesquisa.

A *pesquisa bibliográfica e documental* permitiu o acesso a dados e registros de eventos ocorridos durante o processo de implantação do Suas nesses municípios e em âmbito nacional, disponibilizados em livros, artigos científicos, base de dados de pesquisa disponíveis na internet, leis, normas, publicações oficiais, atas, resoluções, planos, relatórios, produções legislativas e matérias jornalísticas.

Nessa etapa, os dados secundários constantes no Censo IBGE/Munic. nos anos 2005 e 2013, no Censo/Suas realizado anualmente pelo MDS e no levantamento nacional do CNAS sobre a situação dos conselhos municipais, em 2010, foram de muita valia. Estabeleceu-se um levantamento das condições de estruturação do novo modelo de gestão da assistência social, sistematizando elementos indicadores dos efeitos da regulação do Suas na reestruturação dos processos organizacionais nos lugares pesquisados. Essa técnica viabilizou o conhecimento do perfil das gestões municipais de assistência social em seus aspectos estruturais e em sua dinâmica, além da identificação do nível de padronização da política pública e do grau de adesão dos municípios ao pacto federativo em torno da reorganização da assistência social sob a lógica do direito, contextualizando-as no cenário nacional.

Para a busca das produções legislativas municipais, foram priorizados os requerimentos, projetos de lei e/ou atas das sessões plenárias, considerando que são os três instrumentos legislativos mais usuais na Câmara e que expressam o reconhecimento, ou não, das demandas populares por agentes políticos institucionais no período em estudo.

Os dados sobre a estrutura e a dinâmica dos conselhos de assistência social, bem como as matérias que foram objeto de deliberação dos conselhos, foram coletados por meio de suas resoluções, atas de reuniões e lista de presenças quando da participação dos conselhos. Cabe registrar que essa tarefa foi facilitada pela existência de secretaria executiva estruturada e pela

capacidade técnica das duas servidoras – assistentes sociais – que assumem a função exclusiva de secretárias executivas nos respectivos conselhos.

Na captura de informações relacionada à estrutura e à dinâmica do Suas, os relatórios de gestão de todos os anos do período, os relatórios de conferências e os dados fornecidos pela gestão estadual sobre o desempenho dos dois municípios no Censo Suas, até 2013, foram significativas fontes de dados.

A técnica de *análise textual* foi aplicada para complementar a pesquisa documental utilizando a base de dados dos meios de comunicação de massa. Na verdade, as condições objetivas em relação à pesquisa em dados de arquivos dos últimos dez anos só foram asseguradas em um dos dois maiores jornais de circulação do Ceará – o jornal O Povo –, que, mesmo oferecendo uma visão parcial de como a assistência social se inseriu nas pautas do jornal nos anos pós-Suas, viabilizou a análise do processo histórico de transformação da assistência social em linguagem política expressa em matérias jornalísticas.¹⁰

Nesta tese, priorizou-se como dados para a análise as matérias sobre assistência social veiculadas nos estilos jornalísticos de reportagem, entrevistas e artigos, pelo seu caráter opinativo, visto que veiculam pontos de vista, ao mesmo tempo em que oferecem argumentos para elaboração de opiniões pelos leitores.

Todos os textos das matérias foram lidos, analisados na busca de elementos-chave relacionados às categorias empíricas escolhidas na tese e à relação entre as partes constituintes. Trata-se de um instrumental que permite identificar os termos associados à assistência social, hierarquizar os conteúdos, ver como as ideias se relacionam, identificando as conclusões e as bases que as sustentam (MORAES; GALIAZZI, 2006).

Enfim, a *entrevista* e a *observação participante* são apontadas por Minayo (1994) como importantes fontes de pesquisa na coleta de dados objetivos e subjetivos em relatos *pós-facto*. Nessa direção, criaram-se oportunidades para que os participantes, de forma ativa – rememorando eventos da realidade, refletindo criticamente sobre a experiência –, fornecessem dados e informações sobre as experiências acumuladas durante o tempo investigado,

¹⁰ A técnica de análise textual está fundada nas orientações de Moraes e Galiuzzi (2006, p. 126): “Defende-se que esta é uma metodologia exigente, solicitando intensa impregnação do pesquisador. Este, ao longo do processo, é desafiado a reconstruir seus entendimentos de ciência e de pesquisa, no mesmo movimento em que reconstrói e torna mais complexas suas compreensões dos fenômenos que investiga. Como processo auto-organizado, a análise textual discursiva cria espaços para a emergência do novo, uma tempestade de luzes surgindo do caos criado dentro do processo”.

contribuindo para elevar seus níveis de consciência ou sugerindo uma agenda de ação que possa mudar as relações instituídas.

No caso em particular da *entrevista*, foram realizadas ao todo 15 entrevistas envolvendo sujeitos dos dois municípios: vereadores (2), gestores (4), trabalhadores da gestão (3), entidades (4), usuários (2). Esses sujeitos foram escolhidos a partir de três critérios qualitativos: algum vínculo operacional com a assistência social; disponibilidade para participar do processo de pesquisa; nível de participação na dinâmica política local; e, no caso em particular dos vereadores, que tivesse mais de um mandato.

Com esse instrumento de pesquisa, foi possível ouvir dos próprios sujeitos suas concepções formadas a partir da vivência de implantação do Suas em cada um dos municípios durante o período investigado. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, foram precedidas da leitura e da assinatura do Termo de Livre Consentimento, gravadas, posteriormente transcritas, sistematizadas e organizadas de acordo com as categorias empíricas e os indicadores de análises adotados em relação aos elementos estruturantes da gestão: conceito, provisões e prestações, financiamento, controle social, relação público/privado.

Na busca de informações mais profundas, os participantes foram estimulados a uma atitude de exploração frente à problemática em estudo. Nessa técnica, o sujeito entrevistado é visto como um portador de cultura, explorada a partir de verbalizações, inclusive as de conteúdo ideológico (THIOLLENT, 1992). O objetivo é reconstituir modelos culturais a partir dos discursos das pessoas entrevistadas, que exprimem a relação estabelecida com a realidade social.

Para verificar em que medida os participantes têm consciência do direito ou não à assistência social, no roteiro das entrevistas constaram quatro blocos de questões: um perfil inicial que permitiu a qualificação do sujeito e a autoridade com a qual aborda o tema; o segundo ligado às concepções da assistência social (direito/ajuda, público/privado, dever do estado, financiamento público); o terceiro associado à organização e funcionamento do Suas no município; e o último sobre a democratização da assistência e controle social democrático da gestão.

A técnica de *observação participante* foi utilizada pelo período de um ano, em intervalos de dois em dois meses, no caso de Sobral, e mais frequentemente ao longo do ano em Fortaleza, oportunidades que viabilizaram participar de reuniões ordinárias e

extraordinárias dos conselhos; eventos de lançamento de unidades de atendimento; reuniões técnicas de gestão e reuniões em fóruns de entidades. Os dados foram registrados em diário de campo, em ordem cronológica, e agrupados em conformidade com os indicadores analíticos fundados na perspectiva teórico-metodológica do método dialético, reconhecendo as contradições da realidade em estudo.

Simultaneamente à coleta de dados, as informações foram sendo categorizadas e recombinadas, utilizando-se do suporte estratégico da triangulação de técnicas proposta por Triviños (1987), proporcionando a leitura dos múltiplos aspectos dos dados coletados nas várias fontes e por diferentes instrumentos. Esse momento se deu em meio à reflexão crítica dos dados situados nas diferentes conjunturas, conforme as relações de forças estabelecidas em cada lugar.

Sobre os lugares da pesquisa

O olhar sobre a cartografia da pobreza no Brasil, constatada no Censo IBGE (2010), lançou luzes sobre o Nordeste brasileiro, onde se localizam 59% das pessoas que vivem em extrema pobreza, um indicador de que essa é a região com maior número de beneficiários da assistência social. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais, que traz o suplemento do perfil dos municípios brasileiros em relação à assistência social, realizada em 1999, também revela que a região Nordeste apresentou um destacado desempenho em termos de implementação do Suas, desde 2005.

A região teve a maior proporção de municípios com órgão gestor funcionando em prédio exclusivo; percentual de municípios que mais cresceu na regulação da política de assistência social entre 2005 e 2009; maior aumento de instrumento legal para concessão ou incentivos a entidades; maior proporção de planos avaliados anualmente com o nível de monitoramento acima da média nacional; maior cobertura de Centros de Referência e Assistência Social (Cras). Em muitos indicadores, a exemplo da criação de fundos municipais, o Nordeste atingiu patamares muito semelhantes ao Sudeste, região com menor índice de desigualdade de renda, um pedaço do Brasil moderno que contrasta com tradicionalismo do Nordeste.

Na região, ganha notoriedade o desempenho do estado do Ceará, unidade federada em que 100% dos municípios registram a existência de planos, conselhos e fundos, tendo o maior percentual de municípios com regulamentação da assistência social por instrumento legal.

Desde 2005 – início do processo de implantação do Suas –, o Ceará foi a unidade federada que apresentou o maior índice de adesão; tão logo foi publicada a Norma Operacional Básica do Suas, 100% dos municípios cearenses aderiram imediatamente ao Suas.

Essa boa atuação do Ceará na efetivação do novo modelo de atendimento da assistência social, política que traz nas suas raízes o viés do conservadorismo, aguça a curiosidade investigativa diante da explícita contradição, tendo em vista as características históricas do seu sistema político.

Ao analisar a realidade política do Ceará provincial, Cordeiro (2007) identificou ali o nascedouro de um sistema político caracterizado pela sua dependência do governo central; privatização da política expressa nos interesses familiares e no compadrio; poder centrado no coronelismo e no mandonismo local. Na Primeira República, a história política do Ceará é marcada pelo poder oligárquico dos coronéis, que ocupavam os espaços formais da política, utilizando-se de aparatos repressivos para impedir a participação dos trabalhadores na vida política da República. A redemocratização dos anos 1980, além de fragilizar o sistema político sustentado pelo poder dos coronéis, assegurou a emergência de novos atores na cena política, que sinalizavam para o fim das práticas clientelistas do coronelismo. Desde então, velhas e novas práticas se entrecruzam em cada poder local, manifestando-se mais ou menos intensamente, em conformidade com cada arranjo político.

Nesse cenário, o estudo que resultou nesta tese, seguindo o mecanismo da seleção intencional proposta por Creswell (2010), direcionou-se para uma investigação mais aprofundada das experiências de implantação do Suas nos dois municípios: Fortaleza e Sobral, pelas suas peculiaridades sociopolíticas e culturais. Trata-se, na abordagem de Yin (2010), de um projeto de casos múltiplos mais simples, onde dois casos – considerados exemplares – são selecionados, proporcionando referências avaliativas sobre as condições nas quais o Suas foi implantado, permitindo replicações diretas das condições específicas de cada caso.

A história desses dois municípios, surgidos no período colonial, vem sendo narrada em diversos escritos de cientistas políticos locais com as identidades e antagonismos com que se apresentam. Originadas no período colonial, Sobral e Fortaleza viveram, em sua formação sócio-histórica, momentos de acentuado desenvolvimento, com a chegada das primeiras indústrias e a construção da linha férrea, sob as ideias liberais da modernidade (FERREIRA, 2010). Sobral, município de grande porte, localizado na região norte do estado, área de cultura política tradicional, com sólida estrutura oligárquica. Fortaleza, metrópole, município que

sedia a capital do estado, cujas especificidades no processo partidário cearense ganham notoriedade pelo seu caráter populista, de tradição mais progressista, berço da oposição às oligarquias dominantes (SOUZA, 2007). A história política de Sobral é marcada pela produção da cultura da elite, permeada pelas ações assistencialistas da Igreja Católica, uma cidade com forte hierarquia social fundada nas tradições e costumes de famílias ilustres muito próximas à Igreja (FERREIRA, 2010).

Com perfil socioeconômico não muito diferenciado, Fortaleza tem mais proximidade com o IDH-M elevado (0,78) e PIB *per capita* de R\$ 12.687,00, enquanto Sobral tem IDH-M também mediano (0,69), com PIB *per capita* de R\$ 10.769,79. A incidência de pobreza nos dois municípios também os aproxima: o primeiro com 43,17 de incidência de pobreza e o segundo com 49,30, registram o índice de Gini – indicador de igualdade de renda – mediano, variando de 0,51 em Fortaleza para 0,47 em Sobral (IBGE, 2000).

Entretanto, quando o assunto é extrema pobreza, Fortaleza se diferencia com 5,5% da população nessa situação, enquanto Sobral registra 11,8% de pessoas vivendo na pobreza extrema, um traço da situação em que vive a população rural nordestina, já identificada no censo IBGE (2010). Os dois municípios não apresentam um bom desempenho na composição das despesas com assistência social, estando ambos (Fortaleza com 2,31% e Sobral com 1,88%) abaixo da média do estado – 4,41% do orçamento líquido do município, apesar da exigência de ampliação de cobertura de serviços, com o fim de integrar serviços e benefícios em direção à universalização do acesso à proteção social (MDS/SAGI, 2011).

A escolha desses dois municípios, dentre 184 municípios cearenses, se deu a partir do contexto socioeconômico, político e cultural que determina as singularidades dos processos históricos construídos por cada lugar e que influenciam marcadamente as relações de poder presentes nas práticas políticas locais.

✓ Os sujeitos da pesquisa

Vereador, município A – Filiado ao PRB, advogado, eleito vereador pela primeira vez em 1988, no sétimo mandato, atualmente presidente da Câmara. Herdeiro do legado político da mãe, ex-vereadora. Revela um conhecimento muito restrito da assistência social na atual conjuntura do Suas.

Vereador, município B – Filiado ao PT, exerce mandato há seis anos, eleito pela primeira vez em 2008. Milita na política desde a adolescência, iniciou nas comunidades no

movimento pastoral da igreja, no movimento estudantil, já no secundário. É professor de história e revela conhecimento sobre o tema da assistência social desde a aprovação da Loas, quando era militante do movimento estudantil, pela proximidade que teve com o Centro Acadêmico de Serviço Social.

Trabalhadora/conselheira, município A – Assistente social, representa o segmento dos trabalhadores do Suas no CMAS local há dois anos. Especialista em saúde integral do adolescente, servidora pública federal do INSS. Tem proximidade com a assistência social desde 2004, ainda na graduação. Filha de militante da esquerda no tempo da ditadura, na década de 1970.

Trabalhadora da gestão, município B – Assistente social, mestra em políticas públicas pela Uece, servidora pública federal e municipal, assumiu função de gestão no período de 2005 a 2012. Desde a militância no movimento estudantil, já tinha uma identidade política com o PT, e a inserção foi sendo ampliada após formada, tanto pelo movimento de organização da categoria como pelo movimento no Conselho Regional de Serviço Social. Integrou o grupo político que assumiu a gestão municipal durante todo o período. Foi conselheira do CMAS, representando o segmento governo.

Trabalhadora da gestão, município A – Assistente social, servidora pública municipal, ocupa atualmente função de gestão, representa o segmento do governo no CMAS e trabalha na assistência social há mais de dez anos.

Gestora 1, município A – Enfermeira, especialista em saúde pública, servidora estadual cedida pelo governo do estado para assumir a gestão de assistência social no período de 1997 a 2008, atualmente ocupa um assessoria na gestão. Assumiu a tarefa de tocar a descentralização iniciada em 1999, aderindo ao Suas em 2005.

Gestora 2, município A – Terapeuta ocupacional, trabalhava com grupo de idosos até 2007 na assistência social, quando assumiu a gestão da assistência social de 2008 a 2012. Filiada ao PT, militante política desde 1985, há alguns anos tenta romper com o modelo tradicional da política. Luta por melhores condições na nossa cidade, buscando um novo entendimento da política.

Gestora, município A – Pedagoga, professora de carreira da rede municipal de ensino, atual gestora da assistência social, desde janeiro de 2013. Não é inserida em nenhum movimento. Antes de ser gestora, conhecia muito pouco da assistência social no município, mas já revela conhecimento sobre as normativas do Suas.

Gestora/coordenadora, município B – Assistente social, professora universitária, doutoranda em educação, gestora da assistência social no período de 2005 a 2007. A relação com a assistência social começou em 2003 ou 2004, quando era presidente do Conselho Regional de Serviço Social, momento em que representou o segmento dos trabalhadores no CMAS. Tinha acúmulo de conhecimentos sobre assistência social porque já foi servidora do INSS e acompanhou toda a luta da Loas em relação ao PBC em particular.

Entidade religiosa, município A – Licenciado em filosofia, teologia e ciências sociais, professor universitário aposentado, vigário paroquial, ocupa atualmente cargo de assessor especial no órgão gestor da assistência social, exercendo o papel de articulador entre as organizações da sociedade civil e a prefeitura. Nunca teve trabalho vinculado a entidades filantrópicas. Adota a linha das Comunidades Eclesiais de Base no trabalho que desenvolve junto às comunidades. Ordenado padre em 1966, tem 48 anos de sacerdócio dedicado ao incentivo de estratégias para o desenvolvimento local nas comunidades rurais do município. Revela conhecimento da assistência social, no modelo do Suas, enfatizando a importância dos Cras nos territórios rurais.

Entidade comunitária 1, município A – Nível superior incompleto, liderança comunitária engajada no movimento social urbano local, já teve assento no CMAS como representante de entidade comunitária, no segmento sociedade civil, durante quatro anos, tendo proximidade com a assistência social há mais de dez anos. A entidade está inscrita no CMAS como entidade de assessoramento e não tem convênio com a Prefeitura.

Entidade comunitária 2, município A – Pedagoga, especialização em saúde da família, agente comunitária de saúde do município, com assento no Conselho Municipal de Saúde, representando o segmento dos trabalhadores. Dirige há dois anos uma entidade de assistência social. Tem proximidade com a assistência social há mais de 20 anos. A inserção na luta comunitária surgiu em 1992, quando ingressou na ocupação de agente comunitária de saúde e foi lotada num bairro em extrema pobreza. A entidade é inscrita no CMAS como entidade de atendimento, desenvolvendo trabalho social com famílias, crianças de 0 a 17 anos, oferecendo educação, saúde, assistência social, acompanhamento familiar, com recursos captados pela própria entidade. Não tem convênio com a prefeitura.

Entidade privada, município B – Assistente social, especialista em administração e gerontologia, exerce a função de gestão na entidade. Já teve assento inúmeras vezes no CMAS – desde 2004, com alternâncias –, representando o segmento entidade de atendimento na sociedade civil. Militante na construção da política de assistência social há 11 anos, hoje

com assento no Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. A entidade está inscrita no CMAS como entidade de atendimento ao idoso na oferta de serviços de alta complexidade, tendo convênio com a Prefeitura.

Usuária/conselheira, município A – Ensino médio incompleto. Beneficiária do Bolsa Família, dirige uma entidade comunitária, não inscrita no CMAS, em processo de inscrição para se credenciar para desenvolver projetos junto a recicladores. Atualmente desenvolve atividades socioculturais na comunidade com idosos e crianças, com danças folclóricas – quadrilhas juninas – para participação de competições no estado. A entidade desenvolve atividades na comunidade desde 1997, embora só esteja formalizada há quatro anos. O projeto de dança nasceu do grupo comunitário “movimento jovem”, lutando pelo social numa comunidade muito pobre.

Usuária/conselheira, município B – Ensino médio completo, conselheira da assistência social representante do segmento dos usuários. Está na representação desde 2012, conhecia muito pouco da assistência social. O interesse pela assistência social vem de 2005, quando foi ao Cras demandar o benefício de prestação. Participa da associação, grupo solidário da comunidade e do serviço de convivência de idosos que funciona no Cras, nas vizinhanças do seu bairro. “Eu moro em um bairro, mas um Cras fica no bairro vizinho, vou lá duas vezes por semana”.

✓ Sobre a exposição

Sem qualquer intenção de tornar absolutas e finais as conclusões do processo investigativo que culminou nesta tese, como recurso didático, a exposição dos resultados estão organizados em sete capítulos, que podem ser agrupados em duas partes: a primeira traz o arcabouço teórico que dá sustentação às análises, integrada pelos capítulos 2, 3 e 4. A segunda, mais diretamente associada aos dados empíricos, é constituída dos capítulos 5, 6 e 7.

Nesse sentido, o capítulo 2 traz o contexto da tríade Estado, questão social e direitos, situando historicamente as determinações que explicam a questão social no modo de produção capitalista, a função contraditória do Estado, a luta social que originou a sequência de direitos de cidadania na sociedade capitalista e alguns desenhos de políticas sociais estruturados nas sociedades de capitalismo avançado.

O capítulo 3 é uma sistematização do processo de construção histórica dos direitos sociais no Brasil, situando-o entre os regimes de proteção social latino-americanos, o

movimento contraditório da positivação/negação dos direitos na formação social brasileira, os arranjos brasileiros de proteção social e a cidadania social estendida na institucionalização do Estado democrático de direito.

E o capítulo 4 aborda as expectativas criadas com a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), fazendo alusão aos seus elementos conceituais, ao espaço do controle democrático e às perspectivas de alargamento desses espaços. Traz ainda o complexo compartilhamento de recursos entre os entes federados, a proposta de reorganização das prestações e provisões, as controvérsias em torno do público e do privado no contexto do direito à assistência social como política pública e, finalmente, fechando esse apanhado de natureza mais teórica, as mudanças embutidas no novo modelo de atendimento.

Integrando o segundo bloco, o conteúdo do capítulo 5 retrata a paisagem que compõe o perfil dos lugares de onde foram analisadas as experiências – Sobral e Fortaleza –, com os matizes próprios da dinâmica sócio-histórica de cada lugar, situando, ao mesmo tempo, suas posições em relação ao Sistema Único de Assistência Social no âmbito nacional.

O capítulo 6 traz a análise sobre os processos históricos de implantação do Suas em Sobral e Fortaleza, desvelando as diferentes concepções formadas pelos sujeitos envolvidos no processo, dentre os quais se destacam a reconfiguração da ajuda pública como mediação do direito, as (re)significações do público e do privado. Esse capítulo é também portador de inovações democratizantes no campo da assistência social, trazendo como anúncio de boa-nova a chegada dos usuários nos espaços de controle social democrático do Suas.

No capítulo 7 está a novidade identificada no processo de investigação, o processo de propagação da ideia da assistência como direito, a partir de um dos meios de comunicação de massa – os jornais – e o modo como a assistência social tem se inserido nos parlamentos locais.

Por fim, compondo a síntese desse conjunto de análises, as considerações finais abordam as constatações, as hipóteses confirmadas, os entraves que persistem à consolidação da ideia da assistência como direito de cidadania a partir dos quais foram elencadas algumas pautas que necessitam penetrar nas agendas dos diferentes espaços públicos para que as práticas políticas possam de fato produzir forças capazes de transformar efetivamente a assistência social em política pública concretizadora de direitos.

2 QUESTÃO SOCIAL, ESTADO E OS DIREITOS SOCIAIS: FACES DE UMA MESMA MOEDA

[...] Já sabemos muito bem,
De onde nasce e de onde vem
A raiz do grande mal.
Vem da situação crítica
Desigualdade política
Econômica e social.
(Patativa do Assaré)¹¹

A realidade, embora deva ser interpretada com o olhar do presente – sem anacronismos –, livre de amarras e engessamentos de interpretações do passado, não deve ser descolada das referências analíticas de perspectiva histórica que explicitam os condicionantes econômicos, sociais, políticos e culturais dos fenômenos sociais presentes, tornando-os reconhecíveis e inteligíveis. Esse é o ponto de partida para a sistematização dos argumentos que se seguirão ao longo deste capítulo e das análises posteriores dos dados coletados, oferecendo suporte teórico à tese ora defendida.

A intenção, neste capítulo, é estabelecer uma síntese a partir da compilação de ideias e pontos de vista de autores clássicos e contemporâneos – identificados ao longo da formação no curso de serviço social, posteriormente no trabalho docente e, mais recentemente, durante o período de doutoramento – sobre categorias e conceitos que possam oferecer elementos explicativos sobre a gênese das políticas sociais, à luz do pensamento histórico crítico.

A escolha dessa abordagem se dá no sentido de estabelecer coerência com a decisão anterior – desde o pré-projeto de tese – de adoção do método crítico dialético na análise da política social, em particular da assistência social, ampliando a lente para seus aspectos contraditórios e suas multicausalidades, como propõe Behring (2011, p. 36):

A análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações.

¹¹ Antônio Gonçalves Silva, mais conhecido como Patativa do Assaré, poeta popular, nascido no interior do Ceará, filho de agricultores que viviam da plantação de subsistência, relatou em sua obra *Nordestino sim, nordestinado não* sua indignação com as desigualdades sociais, em particular as desigualdades regionais que causavam sofrimento e dor à população da zona rural.

Mesmo reconhecendo que existam várias vertentes de base marxista, algumas mais restritivas e unilaterais, Behring (2011) enfatiza a riqueza da contribuição da tradição marxista no desvendamento das políticas sociais como processos inscritos na ordem capitalista, compreendidas, portanto, em suas múltiplas dimensões e determinações.

Em suas argumentações sobre as potencialidades da matriz marxista para a abordagem da política social, ressalta a relevância da dimensão histórica, econômica, política e cultural: destaca o papel determinante das expressões da questão social na origem das políticas sociais; ressalta os efeitos das políticas sociais nas condições de produção e reprodução da força de trabalho; enfatiza o papel do Estado e sua relação na luta de classes; e resgata a importância dos valores dos quais os sujeitos políticos são portadores.

Nesse ponto de vista, as origens e funções das políticas sociais como processos sociais estão associadas às condições objetivas de produção/reprodução da classe trabalhadora em sua luta contra a exploração pelo capital nos diferentes estágios e configurações que o modo de produção capitalista vem assumindo até os dias atuais.

Essa é, sem dúvida, uma premissa estruturante nos estudos sobre os limites e possibilidades da assistência social no contexto das políticas sociais no cenário do capitalismo contemporâneo, tornando-se um dos fios entre tantos que tecerão os pensamentos ao longo de toda a exposição.

Note-se que a ordem social capitalista não é uma flor que tenha brotado do impossível chão.

Deve manter-se em mente que as novas forças e relações de produção não se desenvolvem do nada, nem caem do céu ou tampouco do ventre da Ideia que se autopropõe, mas sim do interior e em antítese ao desenvolvimento existente da produção e das relações de propriedade tradicionais herdadas (MARX apud MÉSZÁROS, 2009, p. 225).

Nesse pressuposto de base marxista, a organização social de base capitalista é criação da história humana no processo de produção social das condições materiais, políticas e culturais à sua existência objetiva. São muitas determinações e derivações, que, em dadas circunstâncias, acabaram por se engendrar nos processos sociais reais, tornando imperativo

um exame crítico do modo de produção capitalista e da exploração econômica a ele subjacente, principal força motriz da formação social do presente.

Essa é a condição histórica do modo de produção capitalista, enfatizada nas contribuições analíticas de Engels no prefácio à edição alemã de 1883 do *Manifesto Comunista*: “[a] produção econômica e a estrutura social que necessariamente decorre dela, constituem em cada época histórica a base da história política e intelectual dessa época” (MARX; ENGELS, s/d, p. 7).

Inspirada em estudiosos e formuladores brasileiros que adotam como base analítica o método dialético-crítico – a exemplo de José Paulo Neto, Carlos Nelson Coutinho e Caio Prado Jr., para quem os princípios que regem a lei geral do processo de acumulação capitalista ainda são válidos para as explicações das relações sociais contemporâneas –, priorizaram-se diferentes interpretações do pensamento marxista na revisão de literatura.

Do mesmo modo, sob a orientação de Umberto Eco (2007), como falar do pensamento marxista se não o ler? Neste capítulo e nos demais que se seguirão, em determinados momentos serão feitas referências aos escritos originais; em outros, aos autores que interpretam o seu pensamento ou o adotaram com base para desenvolver novas teorias. O sentido, como já afirmado anteriormente, é explicitar o cenário no qual as políticas sociais são determinadas e ganham materialidade. São pensamentos que não são inéditos – pelo contrário, são amplamente expostos em vasta literatura e se constituem o chão sobre o qual serão edificados os pilares de sustentação da presente tese.

Em Marx, na história escrita registra-se que “a história de todas as sociedades, até os nossos dias, tem sido a história das lutas das classes”. Todas as experiências de formação social revelam uma estrutura hierarquizada onde explorados e exploradores, dominados e dominantes, em constante oposição, erguem uma sociedade dividida. Assim o foi, em todas as épocas históricas, desde a antiguidade até os dias atuais.¹²

“A sociedade divide-se cada vez mais em dois vastos campos opostos, em duas grandes classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado”, segundo Marx e Engels no *Manifesto Comunista* (s/d, p. 7). Essa ideia que alimentou as primeiras críticas à economia política clássica se mantém viva na análise de Mészáros (2009), para quem a organização social dos nossos dias foi formada nas contradições nascidas das condições de

¹² Essa é a ideia motriz do pensamento marxista explicitada na abertura do *Manifesto Comunista*, quando se refere a “Burguesia e Proletariado”, identificado em Engels e Marx (1996), tradução de Maria Lucia Como, numa publicação da Paz e Terra.

existência social dos indivíduos, constituindo-se em sua totalidade um “sistema perversamente orgânico”, no qual os meios de produção são expropriados dos produtores e controlados pelo capital e a quem todos os elementos da vida social lhe são subordinados.

Na realidade, contudo, estamos falando de um processo inerentemente histórico – ou seja, da “história evolucionária do capital e do trabalho” – do qual as formas mais brutais da dita “acumulação primitiva” do capital, incluindo o extermínio de mais de uma centena de milhares de “vadios” e “vagabundos” apenas na Inglaterra, são uma parte integrante (MÉSZÁROS, 2009, p. 224).

O autor se refere a uma sociedade marcada pelo antagonismo – eivada de contradições – que, em sua essência, inverte as “mediações de primeira ordem” – aquelas necessárias aos humanos na sua relação com a natureza em busca de garantias às condições da própria existência – em “mediações de segunda ordem” – impostas à sociedade sob o interesse da expansiva acumulação do capital, estabelecendo-se uma fronteira profunda entre a primeira e a segunda. Entre as mediações de primeira ordem, esclarece, está a dimensão da sobrevivência em acordo com os recursos disponíveis; trabalho relacionado à produção de bens para satisfação das necessidades humanas; relações de trocas adequadas e uso racional dos recursos na reprodução da sociedade. Nas mediações de segunda ordem, estão os processos reprodutivos de autoexpansão do capital fundados na hierarquia da estrutura social, retratada em toda a vida social.

No processo de reprodução sociometabólica, afirma Mézszáros (2007), as demandas mediadoras primárias precisam adequar-se às necessidades autoexpansivas de um sistema de reprodução social “fetichicizada” e alienante, subordinando absolutamente tudo ao processo de acumulação do capital.

Mais do que um sistema meramente econômico, o modo de produção capitalista revela um modo de vida centrado no padrão utilitarista lucrativo.

Eis, portanto, os fatos: indivíduos determinados com atividade produtiva segundo um modo determinado entram em relações sociais e políticas determinadas. Em cada caso isolado, a observação empírica deve mostrar nos fatos, e sem nenhuma especulação nem mistificação, a ligação entre a estrutura social e política e a produção (MARX, 2001, p. 34).

Mercantilizam-se as coisas e as relações sociais, mistificando-se por meio de uma racionalidade ideológica os conceitos gerados nas premissas vitais da ordem social em curso. Na abordagem de Mézaros (2007), trata-se de uma racionalidade que procura subtrair o conflito de classes inerente ao processo de expropriação unilateral dos meios de produção, considerando imprevista e acidental a distribuição desigual dos meios de subsistência. Naturaliza-se a desigualdade social a partir da distribuição dos seres humanos em classes, de acordo com a divisão social do trabalho de onde parte a dominação hierárquica da produção.

Mas é nas entranhas dessa ordem social vigente que a “condição proletária” desnuda seu caráter degradante, denuncia Mézaros (2007). O tempo da vida dos indivíduos é submetido à exploração do tempo do trabalho, e todo valor e significado que não seja ligado à acumulação é apagado das relações pessoais dos indivíduos entre si e entre os grupos.

Esse é o desenho do modo de organização social, cuja forma e conteúdo são condensados na extração da força do trabalho excedente como mais-valia, trabalho vivo necessário à acumulação, cujo desdobramento é o aumento da proletarização dos indivíduos e acentuada polarização social. O usufruto dos bens produzidos por todos fica cada vez mais restrito a uma pequena parcela, apesar das promessas da modernidade embutidas no projeto *desenvolvimentista*¹³ que tem servido de sustentáculo para a estruturação do Estado capitalista, apontado como estratégico na redução do fosso entre pobres e ricos.

Mera ilusão, nos argumentos de Arrighi (1997, p. 296): “a concorrência impede o proletariado de compartilhar os benefícios do progresso industrial e leva-o a tal estado de pobreza que ele se torna um peso morto para a sociedade, ao invés de força produtiva”. Aqui se revela uma das mais claras expressões dos antagonismos da ordem do capital. A relação diretamente proporcional entre acumulação e pobreza, associada ao fato de que, quanto mais subjogado às vicissitudes da concorrência, mais a força de trabalho se assenta como proletariado, produtor real da riqueza social paradoxalmente expropriado dos bens socialmente produzidos.

É nesse cenário que as políticas sociais ganham ou não envergadura, assumindo diferentes configurações associadas ao modo de produção capitalista, expressão viva das tensões e disputas de classe. Nas ideias de Mézaros (2007), de um lado, é preciso enfatizar o caráter destrutivo dessa ordem socioeconômica e política do capital, impondo à burguesia o

¹³ Para uma leitura mais aprofundada sobre o tema do desenvolvimentismo no Brasil, é recomendável a leitura da tese de doutorado de Santos Paula (2013): *Serviço Social, Estado e Desenvolvimento Capitalista: (im)possibilidades desenvolvimentistas e projeto profissional*, PUC/SP.

desafio de restabelecer a sustentabilidade da ordem do capital, adotando medidas de superação dos contrastes materiais, construindo estratégias à superação dos desequilíbrios e busca de harmonização dos conflitos. De outro, é inegável o potencial que as contradições de classes e o antagonismo social têm de produzir uma “nova ordem histórica”.

Nessa linha de pensamento, Mézaros contesta a teoria burguesa de conciliação e equilíbrio à conflitualidade permanente do sistema, expondo sua aversão à ideia de reciprocidades entre interesses tão antagônicos quanto os do capital e do trabalho. Ao mesmo tempo, reitera o pensamento originalmente desenvolvido em Marx, de que o sistema traz em sua forma de expansão um limite histórico intransponível: a barbárie ou as restrições racionais que contradizem sua própria determinação de sistema irrestringível, conforme consta nos escritos de Marx e Engels no *Manifesto Comunista* (s/d, p. 27):

É, pois, evidente que a burguesia é incapaz de continuar desempenhando o papel de classe dominante; e de impor à sociedade, como lei suprema, as condições de existência de sua classe. Não pode exercer o seu domínio porque não pode mais assegurar a existência de seu escravo, mesmo no quadro de sua escravidão, porque é obrigada a deixá-lo cair numa tal situação, que deve nutri-lo em lugar de se fazer nutrir por ele. A sociedade não pode mais existir sob sua dominação, o que quer dizer que a existência da burguesia é, doravante, incompatível com a da sociedade.

Embora esta seja outra a época, outro estágio na história de desenvolvimento da ordem social do presente, essas são as condições e circunstâncias que fazem das categorias e conceitos que compõem este capítulo sobre questão social, Estado e os direitos sociais – temas históricos organicamente articulados e absolutamente relevantes nas análises dos fundamentos, condicionantes e limites das políticas sociais.

Em particular, nas análises sobre a assistência social como uma política social de natureza pública, essas referências ganham notabilidade dadas as condições históricas nas quais a assistência social se originou, integrando-se mais tarde aos diversos formatos de padrões de proteção social, conforme abordado em capítulo mais adiante.

No resgate histórico da gênese das políticas sociais, Behring (2011) localiza a assistência social no período pré-capitalista como mediação da força de trabalho, expressa inicialmente em ações punitivas e repressoras. Naquela conjuntura, a assistência social era destinada à imposição ao trabalho, em alguns momentos contendo a livre circulação da força de trabalho, em outros, estimulando a liberação da mão de obra requerida ao estabelecimento

da sociedade de mercado. Em comum, o objetivo de incentivar a reprodução por meio do trabalho, abrindo o caminho para o ditame liberal do trabalho como única fonte de renda, restringindo a assistência social ao campo da filantropia.

Essa divisão entre força de trabalho válida e não válida, que atravessou os vários estágios do amadurecimento do capitalismo, contribuiu para que a assistência social fosse distanciada cada vez mais do *status* de direito. Embora se tenha registro dos avanços no campo dos direitos sociais, diferentemente das demais políticas sociais setoriais, a assistência social se mantém ideologicamente no limbo: entre a caridade reinante nas relações privadas e as provisões devidas pelo poder público no contexto do capitalismo avançado.

A questão social, o Estado e os direitos sociais, no contexto da ordem social vigente, são elementos constitutivos da expansão e do amadurecimento do modo de produção capitalista, compondo faces de uma mesma moeda: as relações de produção, que, fundadas na apropriação privada dos meios de produção, arquitetam uma estrutura social hierarquizada, dividida e desigual.

Considerando a historicidade desses conceitos, é possível identificar as suas gêneses na contradição do antagonismo de classes, produzida e reproduzida nas circunstâncias históricas nas quais se dão as condições materiais, sociais, políticas e culturais do processo de produção capitalista.

A questão social, afirma Iamamoto (2009), tem sua origem nas lutas sociais da classe trabalhadora que, em um determinado tempo histórico, deslocou do campo privado as relações capital/trabalho, trazendo-as para o espaço público, exigindo cada vez mais a presença mediadora do Estado no conflito entre as classes, forjando o que mais tarde se configurou como reconhecimento público dos direitos da classe trabalhadora. É nesse horizonte que a questão social – expressão da “condição proletária” – emerge.

Nessa mesma linha de raciocínio, Pereira-Pereira (2009) reitera a dimensão histórica do Estado contemporâneo e seu caráter dialético, na medida em que sua intervenção social comporta antagonismos e reciprocidades, permitindo o confronto de forças desiguais e contraditórias, por vezes integradas, produzindo um resultado final no atendimento de demandas e reivindicações das diferentes classes.

Do mesmo modo, numa visão dialética dos direitos sociais, Coutinho (1997) assinala-os como importante conquista dos trabalhadores na sua luta reivindicatória durante todo o século XIX, institucionalizado definitivamente no século XX. Situando-os no terceiro nível

dos direitos de cidadania, precedidos pelos direitos civis e políticos, enfatiza Coutinho (1997, p. 155): “Os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade”. Os registros históricos notabilizam o fato de que a tomada de consciência da classe operária, em seu movimento por condições de trabalho mais dignas, conduziu a conquistas históricas no campo dos direitos sociais, dando uma nova envergadura ao papel do Estado como agente no processo de mediação no trato da questão social, inserindo-se diretamente nas relações entre as classes.

Enraizados na sociabilidade capitalista, esses conceitos ganham relevância nos estudos da cena contemporânea, tornando-se importante âncora nas análises que se seguirão ao longo desta tese.

2.1 A velha/nova questão social: flores do mal¹⁴

Na análise teórica e histórica sobre o conceito *questão social*, são consideradas – nesta exposição – velhas e novas características e dimensões que demarcam as suas várias formas de manifestação, situadas historicamente no modo de produção capitalista, conforme sugere Montañó (2012, p. 280):

“questão social”, como fenômeno próprio do MPC, constitui-se da relação capital trabalho a partir do processo produtivo suas contradições de interesses e suas formas de enfrentamento e lutas de classes. Expressa a relação entre as classes (e seu antagonismo de interesses) conformadas a partir do lugar que ocupam e o papel que desempenham os sujeitos no processo produtivo.

Esse pensamento ganha pertinência a partir da escolha metodológica de uso da abordagem histórico-crítica como referência central na construção desta tese. Mesmo reconhecendo a multiplicidade de concepções, algumas, inclusive, visivelmente conservadoras, umbilicalmente ligadas à gênese da assistência social, não serão destacadas nessa compilação ideias liberalizantes que segmentam a *questão social* concebendo-a como

¹⁴ *As flores do mal*, título do livro de poema do francês Charles Baudelaire, publicado em 1857, retrata as frustrações e desejos de um tempo histórico: os movimentos revolucionários da França moderna. Com um estilo ousado e provocador, o escritor denunciou a miséria que envolvia a sociedade parisiense.

problemas sociais, disfunções do sistema, associados à moralidade dos indivíduos, numa perspectiva funcionalista. Nem serão discorridos os pensamentos que, mesmo incluindo a temática na ordem social do capital, reduzem à questão social problemas associados aos pífios resultados de determinado estágio do desenvolvimento, colocando-a na agenda institucional de gestão dos problemas sociais.

Implica dizer, portanto, que serão priorizadas nesta exposição abordagens de base marxiana que incorporam nas análises o entrelaçamento dos fundamentos econômicos – estrutura da produção/reprodução – e políticos – luta dos trabalhadores contra a exploração – que regem a ordem social capitalista.

A *questão social* desabrochou na “primavera dos povos”,¹⁵ em meados do século XIX no templo sagrado da *belle époque* – a cidade de Paris, na efervescência dos movimentos revolucionários, quando se intensificou a luta de classes, em plena crise econômica europeia.

Baudelaire (1857), poeta francês considerado na época um grande ofensor da moral pública, circulando pela periferia da metrópole que se erguia no tempo das luzes e envolvido com todas as mazelas decorrentes do processo acelerado de industrialização/urbanização, cantou em versos o mal-estar da nova cidade, no poema “Embriaguem-se” da obra *As flores do mal*:

É preciso estar sempre embriagado. Aí está: eis a única questão. Para não sentirem o fardo horrível do Tempo que verga e inclina para a terra, é preciso que se embriaguem sem descanso. Com quê? Com vinho, poesia ou virtude a escolher. Mas embriaguem-se.

O polêmico escritor da modernidade manifestou em sua arte a construção social de homens e mulheres na emergente vida moderna nas cidades, reino do egocentrismo, onde o indivíduo se torna o centro das atenções, para quem se voltam todas as estratégias do

¹⁵ Entre vitórias e derrotas, o conjunto de revoluções europeias eclodidas no final do século XIX inscreveu-se na história como a Era das Revoluções. “Na França, o centro natural e detonador das revoluções europeias [...], a república foi proclamada em 24 de fevereiro. Por volta de 2 de março, a revolução havia ganhado o sudoeste alemão; em 6 de março a Bavária, 11 de março Berlim, 13 de março Viena, e quase imediatamente a Hungria; em 18 de março Milão e, em seguida, a Itália (onde uma revolta independente havia tomado a Sicília). [...] Em poucas semanas nenhum governo ficou de pé numa área da Europa que hoje é ocupada completa ou parcialmente por dez estados, sem contar as repercussões em um bom número de outros. Além disso, 1848 foi a primeira revolução potencialmente global, cuja influência direta pode ser detectada na insurreição de 1848 em Pernambuco (Brasil) e poucos anos depois na remota Colômbia. Num certo sentido, foi o paradigma de um tipo de ‘revolução mundial’ com o qual, dali em diante, rebeldes poderiam sonhar e que, em raros momentos como no pós-guerra das duas conflagrações mundiais, eles pensaram poder reconhecer” (HOBSBAWN, 1982, p. 26).

mercado. Sua obra se espalhou por todo o mundo, ecoada no Brasil nos versos de Carlos Drummond de Andrade em “Poema da Necessidade”:

É preciso estudar volapuque,
 é preciso estar sempre bêbado,
 é preciso ser Baudelaire,
 é preciso colher as flores de que rezam os velhos autores.
 É preciso viver com os homens,
 é preciso não assassiná-los,
 é preciso ter mãos pálidas e anunciar o fim do mundo.

Na relação dialética vida/arte, revela-se o traço mais marcante do modo de vida imposto pela emergente burguesia de um padrão de acumulação primitiva: a contradição entre o individualismo exacerbado requerido por uma sociedade liberal que ganha forma e conteúdo sob os princípios regentes da expansão do capitalismo concorrencial e a necessidade de preservação de uma ordem política e moral capaz de conter os previsíveis riscos de fraturas.

A liberdade que favorecia as empresas era demasiado forte, demasiado selvagem para os que podiam apenas suportá-la. A liberdade e o individualismo triunfantes comportam uma face sombria: a individualidade negativa de todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suportes, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento (CASTEL, 1998, p. 45).

No contexto da recente sociedade industrial, a governabilidade liberal sustentada na contratualidade entre indivíduos fracassa na sua tarefa de contenção das tensões sociais pela via da moralidade individual e das trocas entre possuidores e (des)possuidores, constituindo-se uma verdadeira ameaça à ordem moral e política requerida à reprodução e expansão do capital industrial.

Foi o triunfo de uma sociedade que acreditou que o crescimento econômico repousava na competição da livre iniciativa privada, no sucesso de comprar tudo no mercado mais barato (inclusive trabalho) e vender no mais caro. Uma economia assim baseada, e, portanto repousando naturalmente nas sólidas fundações de uma burguesia composta daqueles cuja energia, mérito e inteligência, elevou-os a tal posição, deveria – assim se acreditava – não somente criar um mundo de plena distribuição material, mas também de crescente felicidade, oportunidade humana e razão, de avanço das ciências e das artes, numa palavra, um mundo de contínuo e acelerado progresso material e moral (HOBSBAWN, 1982, p. 17).

Na análise do historiador, se a revolução industrial inglesa criou condições para que a sociedade burguesa se completasse historicamente, os movimentos revolucionários nascidos da França romperam com a aparente simetria e unidade da ordem social em curso.

Atrás dos ideólogos políticos burgueses estavam as massas, prontas para transformar revoluções moderadamente liberais em revoluções sociais. Por baixo e em volta dos empresários capitalistas, os "pobres proletários", descontentes e sem lugar, que agitavam e se insurgiam (HOBSBAWN, 1982, p. 18).

A “primavera dos povos” no século XIX – uma primavera cultivada¹⁶ – fez florescer novas ideias no campo político e social, pondo em xeque certezas até então difundidas pelo ideário burguês da modernidade. Do ponto de vista político, o amadurecimento do capitalismo desnudou os princípios norteadores da cidadania liberal, desmistificando a desigualdade de oportunidades e a chamada liberdade individual, argumenta Neves (1994).

Do mesmo modo, floresce uma semente, até então ignorada na dimensão pública: o social. Mais do que pobreza e desigualdade, a questão social, diz Yamamoto (2009, p. 31), “[...] expressa a banalização do humano, resultante de indiferença frente à esfera das necessidades das grandes maiorias e dos direitos a elas atinentes”.

“Direito ao trabalho” foi o grito de guerra de homens e mulheres que, unidos, se entrincheiraram em barricadas para derrubar, em fevereiro de 1848, a monarquia constitucional do rei Luís Felipe, da dinastia de Órleans. [...] Na verdade, a luta pelo direito de trabalhar lançou um sério desafio aos planos republicanos de reforma eleitoral, pois introduziu os problemas conhecidos como a “questão social” nas discussões sobre direitos políticos (SCOTT, 2002, p. 107-108).

A luta trouxe para a cena pública a constatação de que a solução para os problemas da pobreza e das desigualdades, em governos democráticos, não deveriam surgir da filantropia privada, mas do justo atendimento a direitos inalienáveis.

¹⁶ A botânica diferencia a primavera comum, da qual brotam naturalmente flores silvestres nos campos e florestas, da primavera cultivada, de onde emergem os belos jardins com plantas e flores ornamentais (Disponível em: www.dicio.com.br. Acesso em: 3 dez. 2013).

Na apreciação do historiador Hobsbawn (1982, p. 40) sobre as conquistas desse tempo histórico, “os defensores da ordem social precisaram aprender a política do povo. Esta foi a maior inovação trazida pelas revoluções de 1848”. A expansão das atividades trabalhistas e o crescente movimento de organização dos trabalhadores desafiaram as forças burguesas a adotarem uma política de reformas sociais que viabilizasse o reconhecimento da luta dos trabalhadores, colocando-se, ao mesmo tempo, como estratégias de controle do ímpeto revolucionários dos movimentos.

Sem dúvida, o tempo das luzes trouxe consigo o aprofundamento da questão social. Na fase monopolista da ordem do capital, as condições de trabalho da classe trabalhadora são cada vez mais aviltantes. Na flexão do processo de produção e reprodução das condições de vida, da cultura e da riqueza, a questão social assume múltiplas configurações e matizes. Afirmam Behring e Santos (2009, p. 271):

A questão social, nessa perspectiva, é expressão das contradições inerentes ao capitalismo que, ao constituir o trabalho vivo como única fonte de valor, e, ao mesmo tempo, reduzi-lo progressivamente em decorrência da elevação da composição orgânica do capital – o que implica um predomínio do trabalho morto (capital constante) sobre o trabalho vivo (capital variável) – promove a expansão do exército industrial de reserva (ou superpopulação relativa) em larga escala.

Numa outra linha de raciocínio sobre o modo de produzir-se e reproduzir-se do capital, o conceito de *questão social*, em Castell (1998), restringe-se a uma certa naturalização de uma contradição insolúvel que expõe para a sociedade burguesa o enigma de sua coesão e o desafio de criar mecanismos que possam conter o risco de sua fratura.

Se um único fator dominava a vida dos trabalhadores do século XIX, este fator era a insegurança. Eles não sabiam no princípio da semana quanto iriam levar para casa na sexta-feira. Eles não sabiam quanto tempo iria durar o emprego presente ou, se viessem a perdê-lo, quando voltariam a encontrar um novo trabalho e em que condições. Eles não sabiam que acidentes ou doenças iriam afetá-los, e embora soubessem que algum dia no meio da vida – talvez 40 anos para os trabalhadores não especializados, talvez 50 para os especializados – iriam se tornar incapazes para o trabalho pleno e adulto, não sabiam o que iria acontecer então entre este momento e a morte (HOBSBAWN, 1982, p. 227).

Antes do movimento revolucionário dessa época, não existia nada assemelhado às seguranças sociais da modernidade, senão a caridade – às vezes, nem mesmo isso, narra o historiador. Os trabalhadores pobres e os pobres não trabalhadores, embora unidos pelo destino imposto a cada um deles – homens e mulheres –, a condição possível de operários, viram-se divididos pela condição de permanente precariedade como classe trabalhadora: “trabalhadores respeitáveis” – inseridos diretamente na exploração da força do trabalho – e os “trabalhadores não respeitáveis” – os pobres fora do mercado de trabalho.

É nesse cenário de expansão e crise do capitalismo do século XIX que as contradições de classes ganham visibilidade. De um lado, as pressões por medidas protecionistas da emergente indústria. De outro, as pressões por proteção social do trabalho.

Na análise de Hobsbawn (1982), os anos pós-primavera foram tempos ensolarados. As reivindicações dos trabalhadores por segurança social, por medidas contra o desemprego, por salários dignos, tornaram-se audíveis e politicamente eficazes, fazendo emergir um “novo Estado”: intervencionista, mais forte, e dentro dele uma política mais democrática.

2.2 As bases fundantes do Estado capitalista

Foram os ventos primaveris do final do século XIX que deram novos formatos e conteúdos às respostas dadas à questão social, ampliando-se as funções sociais do Estado. Nas interpretações de Behring e Boschetti (2011), aquele tempo de resistência e luta da força de trabalho contra a exploração extenuante da mais-valia absoluta, consumindo-lhe a vida inteira, foi crucial para a mudança do Estado liberal na virada para o século XX.

Proteger as liberdades individuais necessárias à preservação da ordem nas relações sociais entre proprietários já não era suficiente frente às incertezas dos novos tempos. Como na tragédia shakespeariana, a violência do mundo e as demais consequências nefastas das relações capitalistas nascentes sinalizavam para a conhecida dúvida filosófica: “Há mais coisas entre o céu e a terra do que sonha nossa vã filosofia”.

As tensões sociais, a degradação das condições de vida dos trabalhadores assalariados, o crescimento do movimento operário e a complexificação das múltiplas expressões da

questão social produziram muitas incertezas, desafiando a ordem vigente, analisam Behring e Boschetti (2011).

O pensamento liberal de uma sociabilidade fundada em interesses individuais e no desejo natural da melhoria da própria existência, sob a vigilância acurada de um Estado restrito em sua dimensão de polícia – se no estágio da acumulação primitiva serviu de cimento ideológico para ordem social emergente –, em sua expansão e consolidação já não atendia aos interesses sequer da burguesia.

Registram-se, nesse tempo, as primeiras reformas sociais, que, embora tenham sido de natureza repressiva, incorporaram algumas demandas trabalhadoras, proporcionando melhorias tímidas e parciais nas condições de vidas dos trabalhadores. Behring e Boschetti (2011) reiteram a importância das legislações fabris como medidas precursoras do papel do Estado na regulação das relações sociais no modo de produção capitalista, desvelando o limitado poder autorregulatório do mercado.

Nas análises de base marxista, o advento desse novo Estado resulta, portanto, da luta de classes, constituindo-se uma resposta funcional a dois conjuntos de forças: as necessidades de ampliação do capital e os movimentos das massas na sua luta contra a exploração do trabalho. São apreciações que consideram a dimensão contraditória do Estado, contrapondo-se às abordagens unilaterais.

No ponto de vista de Gough (1982), dessas contradições emerge a relativa autonomia do Estado e sua aparente independência, ambas denunciadas no limite mesmo dos imperativos da acumulação. A anunciada separação entre economia e política – matriz ideológica clássica do Estado moderno – é relativizada na medida em que se tornam viáveis reformas, espaços de manobras, estratégias e políticas, não se constituindo, portanto, um instrumento passivo de uma só classe.

Ao discorrer sobre a origem, o desenvolvimento e as contradições do Estado de bem-estar nos países capitalistas avançados, em particular o modelo britânico, Gough (1982) identifica na ação do Estado uma inovação estratégica de resposta à questão social que modifica a reprodução da força de trabalho e controla a população ativa nas sociedades capitalistas. Por meio do poder do Estado, assegura-se a reprodução presente e futura da força de trabalho e viabiliza-se a distribuição de bens e serviços públicos aos segmentos populacionais não incluídos nos processos de trabalho: crianças, idosos, desempregados e pessoas com deficiência.

No contexto do modo de produção capitalista, assinala Gough (1982, p. 50), “el Estado moderno utiliza su poder político para modificar el juego de las fuerzas de mercado”.

Na mesma direção, a perspectiva analítica de Poulantzas (1975) enfatiza a premissa marxiana de não neutralidade do Estado, mas reconhece que o poder originário do Estado ganha materialidade nas relações de classes. Para o filósofo/sociólogo grego, no capitalismo monopolista, o papel intervencionista do Estado não se limita à criação das condições gerais para a mais-valia, mas se estende ao próprio ciclo da “reprodução ampliada do capital como relação social”, preenchendo o papel geral de fator de coesão da formação social, organizando e regulando a luta de classes, afirma o sociólogo.

Suas ideias são tecidas a partir do pressuposto de que o modo de produção capitalista comporta duas classes fundamentais: a classe operária, constituída pelos produtores imediatos – o trabalhador direto –, o qual é desprovido de seus meios de produção, cuja posse pertence ao capital, e a classe detentora da propriedade econômica – a burguesia –, que possui o poder sobre os meios de produção e os produtos, constituindo-se política e ideologicamente a classe dominante. Uma estrutura em que se condensam as contradições dos diversos níveis de uma formação; lugar onde se reflete a dominação e subalternização no processo de formação, em suas etapas e fases.

O Estado não é uma entidade instrumental intrínseca, não é uma coisa, mas a condensação de uma relação de forças. [...] a classe ou fração hegemônica, além de seus interesses econômicos imediatos, de momento e curto prazo, deve assumir o interesse político do conjunto das classes e frações que compõem o bloco no poder e, portanto, seu próprio interesse político em longo prazo, ela deve se unificar e unificar o bloco no poder sob sua direção (POULANTZAS, 2008, p. 104).

Nessa linha de pensamento – no estágio do capitalismo monopolista – o Estado é incluído no próprio cerne da reprodução do capital, não se limitando à repressão e doutrinação ideológica, mas também criando, transformando e realizando. Na sua função global de coesão, são identificadas e articuladas diferentes funções de natureza econômica, ideológica e política.

O Estado, no raciocínio desenvolvido por Poulantzas (2000), constitui-se uma força legítima na manutenção dos limites da ordem de um poder saído da sociedade, porém fora dela. Nesse ponto reside a natureza de classe do Estado, explicada a partir da sua relação com as contradições de classes, agindo no campo do equilíbrio instável do compromisso entre

dominantes e dominados. A sua presença nas relações de produção se justifica no seu papel de reprodução das relações de poder, lugar determinado pelo modo de produção capitalista que lhe impõe a função de mediação dos interesses de classes.

Mais que um aparelho burocrático, separado da sociedade civil, envolto nos seus próprios interesses, nas abordagens *marxistas* o Estado é produto das condições materiais da existência dos indivíduos, assumindo, portanto, a forma de uma vontade dominante, a qual estabelece uma ordem que viabilize a reprodução do seu domínio.

“Uma instituição socialmente necessária, exigida para cuidar de certas tarefas sociais necessárias para a sobrevivência da comunidade, torna-se uma instituição de classe”, afirma Carnoy (2011, p. 71).

A natureza de classe do Estado, explicitada no pensamento marxista, conforme consta na obra clássica *A ideologia alemã*, de Marx e Engels (2001), reside no fato de que o Estado revela-se como forma de fazer valer os interesses de uma determinada classe – a classe dominante. São interesses que se travestem da representação de interesses comuns, apresentando-se com uma aparente autonomia em relação à sociedade civil. Nessa configuração, a luta de classes deve tomar forma de luta política travada sobre o terreno do Estado, como poder geral, representante da própria sociedade civil.

Na interpretação de Carnoy (2011), todas as concepções de Estado de base marxista são desenvolvidas a partir dos três principais fundamentos desenvolvidos no pensamento de Marx. Primeiro, a base da estrutura social e da consciência humana de uma sociedade se origina nas suas condições materiais. Segundo, expressão política da estrutura social resultante da forma como se organiza a produção, o Estado está intimamente envolvido nos conflitos de classes. Terceiro, além da natureza de classe, o Estado assume também uma função repressiva a serviço da classe dominante, buscando a legitimidade do seu poder na mediação entre a classe dominante e os movimentos sociais que emergem da classe trabalhadora fragmentada em suas singularidades.

É desse inconciliável antagonismo de classes que emerge o caráter repressor do Estado na sua função de reprodução da estrutura e das relações de classes, apontam os escritos de Lenin (2010). Sob esse ponto de vista, o Estado, como organização especial da força destinada a dominar determinada classe, torna-se necessário para qualquer uma das classes que assuma a direção política.

As classes exploradoras precisam da dominação política para a manutenção da exploração no interesse egoísta de uma ínfima minoria contra a imensa maioria do povo. As classes exploradas precisam da dominação política para o completo aniquilamento de qualquer exploração, no interesse da imensa maioria do povo contra a ínfima minoria dos escravistas modernos, ou seja, os proprietários fundiários e os capitalistas (LENIN, 2010, p. 45).

Na tese leninista, o domínio do Estado pelas classes exploradas não se encerraria na mera apropriação da máquina burocrática, mas na sua transformação, expressa em um formato de direção política compartilhada e administrada por todos, o que denominou de “democracia proletária”.

Essa possibilidade de dominação da classe operária sinalizava para o alargamento das perspectivas de socialização da política. A experiência da Comuna de Paris retratava o modelo de destruição da velha máquina administrativa para construir uma nova que suprimisse gradualmente a burocracia, constituindo-se importante paradigma para os ideais democráticos que se seguiram até os dias atuais.¹⁷

Vale notar que essas contribuições, sob as lentes da luta contemporânea, remetem ao caloroso debate sobre o modo de gerir a coisa pública. Menos hierarquia, mais participação popular, simplificação nas funções administrativas do Estado, organização da vida econômica sob a direção e o controle do próprio trabalhador e instituições políticas realmente a serviço da classe trabalhadora.

Crítico ferrenho da democracia capitalista – restrita a uma minoria –, Lênin (2010) não reconhecia no desenvolvimento da sociedade capitalista mecanismos de ampliação dos princípios democráticos. Pelo contrário, todos os mecanismos e instrumentos utilizados pela democracia burguesa são restritivos, inibidores da participação mais ativa de grande maioria

¹⁷ A Comuna de Paris destruiu a máquina estatal burguesa (liquidou o exército permanente e a polícia, separou a Igreja do Estado etc.) e criou um Estado de novo tipo, que foi a primeira forma de ditadura do proletariado da história. O novo aparato do poder se organizava de acordo com os princípios democráticos: a elegibilidade, a responsabilidade e a demissibilidade de todos os funcionários e o caráter colegiado da direção. [...] Foi desmantelado o velho aparato estatal, expulsaram-se os burocratas e os altos funcionários; reduziram-se os vencimentos, e o salário dos trabalhadores do aparato da Comuna e de seus membros foram fixados proporcionalmente ao salário médio de um operário. [...] Foi eliminada a ajuda financeira do Estado à Igreja. Como governo da classe operária, a Comuna de Paris exercia seu poder em benefício do povo. Mostrou grande cuidado pelo melhoramento da situação material das grandes massas: fixou a remuneração mínima do trabalho, foram tomadas medidas de proteção do trabalho e de luta contra o desemprego, de melhoramento das condições de moradia e do abastecimento da população. A Comuna preparou a reforma escolar, fundamentada no princípio da educação geral, gratuita, obrigatória, laica e universal. Tiveram extraordinária importância os decretos da Comuna sobre a organização de cooperativas de produção nas empresas abandonadas por seus donos, a implantação do controle operário, a elegibilidade dos dirigentes de algumas empresas estatais. Na sua política exterior, a Comuna se guiou pelo empenho de estabelecer a paz e a amizade entre os povos. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes>. Acesso em: 23 jun. 2014.

da população. Em sua interpretação, enquanto a classe trabalhadora explorada se vê às voltas com um mundo de necessidades não satisfeitas, em situação de pobreza extrema e miséria, mantém-se afastada da vida política e social.

Nas ideias revolucionárias de Marx, mesmo que em caráter transitório, é perceptível a necessidade da norma jurídica – expressão do direito burguês – na transformação da sociedade (LÊNIN, 2010). Dessa premissa emerge a importância da democracia na qual subjaz a igualdade formal, que, não se encerrando nela mesma, constitui-se um significativo passo em direção à igualdade real, onde todos possam participar da gestão do Estado.

Nessa esteira de raciocínio, Hirsch (2010) também ressalta o caráter relacional do Estado, sendo gerado e reproduzido pelos indivíduos ativos, mesmo que em condições alheias à sua consciência imediata e ao seu controle. Compartilhando também do princípio da historicidade e da dimensão contraditória do Estado, podem-se identificar nas teses gramscianas o estabelecimento de nexos dialéticos entre Estado, cultura, ideologia.

Gramsci distingue dois momentos da articulação do campo estatal: o Estado em sentido restrito e o Estado em sentido amplo, integral. Interpreta Buci-Glucksmann (1980, p. 128-129):

Em um sentido estreito, o Estado se identifica com o governo, com o aparelho de ditadura de classe, na medida em que ele possui funções coercitivas e econômicas. [...] O Estado integral pressupõe a tomada em consideração do conjunto dos meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, a preço de “equilíbrios de compromisso” para salvaguardar seu próprio poder político, particularmente ameaçado em períodos de crise.

Nas teses de Gramsci, o Estado, para além da coerção, execução e burocracia, compreende um conjunto de organizações por meio das quais se elaboram, difundem e reproduzem as ideologias. Trata-se de um conceito ampliado de Estado, que ratifica a correlação de forças implícita no movimento da luta de classes em busca da hegemonia, expressa não somente no aparelho do governo – espaços dos poderes instituídos – mas, sobretudo, nas lutas sociais concretas da sociedade civil, em determinados contextos históricos.

Nas apreciações de Carnoy (2011), a perspectiva gramsciana de Estado reconhecido como síntese do consentimento e repressão – constituindo em unidade dialética a sociedade

civil e política – é, sem sombra de dúvida, a visão mais adequada para explicar as sociedades de capitalismo avançado.

A ideia de que a luta pela hegemonia se expressa tanto na sociedade civil como no Estado, seja por meio de aparatos institucionais criados para esse fim – no caso do Estado –, seja pelo movimento contra-hegemônico por meio da criação de contrapesos à hegemonia da classe dominante – no caso da sociedade civil –, dá outra feição nas análises sobre as políticas sociais. Nessa abordagem, alarga-se o conceito de políticas sociais, que, mais do que uma estratégia de dominação da burguesia, se coloca como possibilidade de atendimento às necessidades da classe trabalhadora.

Na interpretação de Coutinho (2012a), a concepção ampliada do Estado em Gramsci parte do reconhecimento da socialização da política no capitalismo avançado, objetivada no consenso ativo e organizado entre as classes e no interior de cada uma delas. Nas observações de Coutinho (2011), quanto mais se alarga a sociedade civil – influenciando nas decisões e ações da sociedade política –, mais se alteram as relações entre governantes e governados. Novas regras procedimentais, novos valores ético-políticos passam a coexistir com formas coercitivas da ordem social vigente, estabelecendo-se uma guerra de posição indutora de novos parâmetros de organização social e política.

Para esse destacado intérprete das construções teóricas de Gramsci no Brasil, o núcleo central das teses desenvolvidas por Marx – o caráter classista e repressivo do poder estatal – se mantêm vivos no pensamento gramsciano, que lhe acrescenta novas determinações, como elenca a seguir:

1 – A disputa pela hegemonia expressa um duplo movimento: de um lado, “a guerra de movimento”, traduzida na luta que se estabelece pela conquista e manutenção do poder político, a partir dos aparelhos burocráticos da sociedade política; de outro, “a guerra de posições”, expressa na conquista de espaços dentro e por meio de sociedade civil forte e organizada, é um elemento novo na análise, que explicita o caráter classista e contraditório do Estado.

2 – O reconhecimento do valor da batalha das ideias e da luta cultural na transformação social é uma expressão da significância atribuída por Gramsci às condições subjetivas da ação revolucionária.

3 – A designação da catarse como processo de mudança de consciência de uma classe em si em uma classe para si, elevando a consciência de classe a uma dimensão universal, constituindo-se a força motora para a conquista da hegemonia na sociedade.¹⁸

Vê-se, nas teses de Gramsci (1984), que os elementos que dão sustentação à política e à ação coletiva tanto podem ser utilizados por forças reacionárias quanto progressistas. No primeiro elemento, o fato de que toda ciência e arte da política baseiam-se na existência real de dirigentes/dirigidos, atribui-se à formação do dirigente o reforço dessa divisão ou superação do fosso existente entre os dois grupos. No segundo, o Estado – expressão de um grupo social – assume a função mediadora de interesses, por meio da qual busca a sua legitimidade fundada no consenso e nas negociações, aumentando as possibilidades de ampliação dos espaços públicos. No terceiro elemento, a certeza de que economia e política fazem parte de uma unidade dialética, agregando-se novos significados à base material. No quarto elemento, a dualidade *previsão/perspectiva*, que separa o homem privado – em permanente luta pela sobrevivência – do homem social e político – criativo, criador, sempre preocupado com o dever ser, resgata a dimensão singular e plural da historicidade de homens e mulheres.

Considerando todos os pontos de vista sobre o Estado capitalista até então mencionados, é importante enfatizar que as análises discorridas no próximo capítulo sobre o Estado brasileiro seguirão o preceito gramsciano de que o exame das situações de como se estabelecem os diferentes graus de correlação de forças não pode se desprender da aplicação do método sócio-histórico no estudo de movimentos orgânicos e conjunturais presentes nas sociedades.

Nessa linha, serão consideradas as relações de forças ligadas à estrutura material, onde se verificam as condições necessárias à transformação social; a relação de forças políticas, em que se avalia o grau de organização e autoconsciência (corporativa e solidária) dos vários grupos sociais; e, por fim, o momento em que se supera a dimensão corporativa para um plano social universal, sem perder de vista o poder coercitivo do Estado capitalista.

O conceito de cultura originário de Gramsci também se constitui numa importante contribuição para o estudo que se segue. É no movimento hegemonia/contra-hegemonia, inerente à luta social e econômica, que Gramsci (2001) reelabora o conceito de cultura, em

¹⁸ Hegemonia é uma categoria utilizada por Gramsci para explicar a luta permanente entre as classes para assumir, como classe dominante, a direção intelectual e moral, promovendo o equilíbrio entre os diversos interesses dos diferentes grupos sociais (GRAMSCI, 1977).

sua análise sobre a forma como as classes subalternas estabelecem suas relações e interações sociais. Nesse processo organizam-se, tomam consciência de si e desenvolvem sua capacidade crítica em torno de valores, práticas e ideias impostas pela classe dominante, e estabelecem, por vezes, contraposições ao processo de homogeneização da denominada “alta cultura”.

Para Gramsci, a atividade cultural, ao se imbricar na luta e nas contradições da realidade social, torna-se tão importante quanto as esferas econômica e política. É a partir das experiências históricas e da consciência que elaboram dos outros e de si mesmo que homens e mulheres prescrevem suas concepções de mundo, adotam linguagens, hábitos, atitudes e saberes determinantes e determinados nas suas práticas sociais, envolvendo dimensões da vida moral e intelectual.

Os fundamentos teóricos difundidos nessa exposição deslindam o caráter sócio-histórico do tema em análise – assistência social e cultura política –, deslocando-o do campo meramente burocrático e normativo para o interior da política entendida como atividade histórica de homens e mulheres na sua tarefa de transformação social e fundação de novas culturas.

Nesse contexto, a dimensão política ganha maior centralidade, alertando para o verdadeiro sentido da democracia, que, assim como a natureza de classe do Estado, traz subjacente seu caráter contraditório. Do mesmo modo que as formas democráticas liberais podem criar a ilusão da participação das massas, não se pode rejeitar a ideia de que há no seu avesso a luta por um novo conteúdo social que induz formas democráticas mais extremas de controle social popular.

Essa é uma referência, também destacada por Carnoy (2011), quando aborda sobre a noção de Estado democrático popular, forma no qual o poder do executivo e da burocracia dá vez ao poder político da classe trabalhadora. No horizonte, a construção de um novo Estado, democrático para a classe trabalhadora com perfil inovador, mediado por diferentes formas políticas capazes de alargar as possibilidades concretas do poder popular.

Essa preocupação com a democratização do Estado presente no pensamento marxista ganhou notoriedade também nos escritos de Lênin (2010), em seus argumentos sobre a necessidade de substituição da máquina do Estado por uma democracia mais completa, instituindo uma forma mais simplificada e descentralizada de poder do Estado, cujas funções administrativas deveriam ser inteiramente acessíveis a todos, sem privilégios ou hierarquias. Do mesmo modo são registrados em Engels (1984), que, mesmo denunciando os limites da

democracia liberal, apontou na forma republicana e democrática do Estado a única forma sob a qual a última e definitiva disputa entre as classes seria travada, visto que as diferenças estabelecidas pela propriedade poderiam ser eliminadas na medida em que os direitos concedidos aos cidadãos não fossem regulados exclusivamente pelas posses.

A democratização é, sem dúvida, um rico processo de explicitação da luta de classes e construção de novas sociabilidades, inclusive de mecanismo de imposição de certo limite à ordem do capital. É fato que o conflito de classes inerente ao modo de produção capitalista se expressa também no campo político e ideológico – afinal, foi exatamente no período de avanço do capitalismo, de efervescência dos movimentos revolucionários, que se ergueu a democracia burguesa, nela embutidos o sufrágio universal e a liberdade de expressão e associação.

Durante o surgimento da democracia liberal, destaca Gough (1982), as lutas políticas por seguranças para o trabalho, ao se relacionarem organicamente com as lutas pela democracia política, ampliaram conquistas no campo dos direitos liberais, cujo desdobramento se configurou na exitosa conquista de políticas de bem-estar. Em seu pensamento, o crescimento dos direitos políticos e sociais sob o capitalismo monopolista está associado diretamente ao conflito de classes.

Essa é mais uma das expressões paradoxais da modernidade, que na contemporaneidade são ressignificadas no cotidiano da luta social.

[...] a luta pela afirmação dos direitos é hoje também uma luta contra o capital, parte de um processo de acumulação de forças para uma forma de desenvolvimento social, que possa vir a contemplar o desenvolvimento de cada um e todos os indivíduos sociais (IAMAMOTO, 2009, p. 16).

Nessa direção, a luta constante pela afirmação dos direitos de cidadania, manifestos no reconhecimento público de necessidades sociais objetivas, constitui-se um significativo passo no estabelecimento de novo padrão de relação entre o Estado e os cidadãos, imputando outra lógica de regulação da vida social. Sem mediações com “curandeiros sociais”, a quem cabe suprimir a miséria social – nos dizeres de Marx no *Manifesto Comunista* – ou tutelas e dádivas caritativas, essa nova relação se efetiva no espaço público, onde se dá a própria dinâmica da luta de classes.

A crítica de Coutinho (2011) à função tradicional do direito positivado é a homogeneização do grupo dirigente, que tende a criar um conformismo social, produzindo a utopia democrática de que todos podem se tornar elementos da classe que dirige. Mas reconhece que o crescimento das desigualdades tende a aumentar o direito positivado, a intervenção estatal e a obrigação jurídica como estratégia educativa na formação de novas regras de sociabilidade. Nessa perspectiva, o direito se coloca como um instrumento do Estado, que se põe no lugar de educador, inibindo determinados costumes, produzindo outros, operando diretamente nas relações sociais e econômicas.

Nessas construções teóricas, emerge a terceira nota – direitos sociais –, a qual se soma à *questão social* e ao Estado, constituindo-se a trilogia explicativa das políticas sociais.

Como já mencionado anteriormente, nas explicações de Gough (1982) a respeito do Estado e do estágio de amadurecimento do modo de produção capitalista, novas contingências fizeram emergir novas necessidades sociais, tornando imperativa a intervenção do Estado na dinâmica social. O autor localiza nesse papel interventivo do Estado – a exemplo da legislação social – as origens e funções das políticas sociais. Reconhece que, se por um lado a legislação fabril da época resultou da luta da classe trabalhadora contra sua exploração, por outro, também serviu aos interesses do capital, evitando o esgotamento excessivo da força de trabalho.

É no terreno fértil dessas contradições que brotou e prosperou o ideal democrático de alargamento da cidadania e o sonho da ampliação dos direitos, que, mesmo limitados pelas determinações sócio-históricas da ordem social do capital, acabaram por se transfigurar em uma significativa conquista contra a selvageria da livre acumulação.

2.3 O despertar dos direitos sociais

A assertiva machadiana contida em “Primas de Sapucaia!”, de que “tudo depende das circunstâncias, regra que tanto serve para o estilo como para a vida; palavra puxa palavra, uma ideia traz outra, e assim se faz um livro, um governo, uma revolução”, aplica-se

ajustadamente nas diversas interpretações sobre o contexto no qual emergiram os direitos sociais da modernidade.¹⁹

De ideia em ideia, entre argumentos convergentes e divergentes, desenvolveram-se diferentes noções de cidadania, retratadas em abordagens clássicas, como T. Marshall (1967) e J. M. Barbalet (1989), e pensamentos de autores brasileiros da contemporaneidade como Haroldo Abreu (2008), Carlos Nelson Coutinho (1997), Wanderley Guilherme dos Santos (1979) e José Murilo de Carvalho (2010), os quais situam os direitos sociais como um dos fios que – no tempo histórico – tecem a trama do capitalismo contemporâneo

Do pensamento marshallino pode se extrair uma primeira inferência: o despertar dos direitos sociais contribuiu para ressignificar a cidadania burguesa, dando-lhe mais substância à participação efetiva de cidadãos e cidadãs na vida comunitária. Enquanto os direitos civis – formados no século XVIII – estiveram associados aos direitos necessários à liberdade individual, útil às premissas do trabalho livre requerido pelo capitalismo emergente, os direitos políticos – conquistas do início do século XIX –, mesmo que ainda restritos ao privilégio atribuído aos homens de uma limitada classe econômica, criaram as possibilidades de participação ativa de indivíduos – livres e proprietários – no exercício do poder político, cuja expressão maior se concentrou na capacidade de votar e ser votado.

Até aqui, a ideia de cidadania civil e política, embora tenha preconizado um princípio de igualdade, estruturou-se, na verdade, em harmonia com a desigualdade de classe, útil à manutenção da ordem vigente. Afinal, argui T. Marshall (1967, p. 80), “[u]m direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la”. Do mesmo modo, “[...] o preconceito de classe, expresso através da intimidação das classes inferiores pelas superiores, impediu o livre exercício do direito de voto por parte daqueles que o haviam adquirido recentemente”, contempla T. Marshall (1967, p. 81). Nessa linha, a cidadania pouco ou nada influenciou na construção da igualdade social.

Os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável (T. MARSHALL, 1967, p. 88).

¹⁹ O conto “Primas de Sapucaia” integra um dos 18 contos que fazem a obra *Histórias sem data*, do escritor brasileiro Machado de Assis, publicado originalmente em 1884.

Somente no final do século XIX, com o entusiasmo alimentado nos movimentos insurrecionais, a cidadania burguesa é posta em xeque e a própria sociedade industrial desnuda a insuficiência das formas institucionais e ideológicas utilizadas até então para a legitimação e manutenção da ordem capitalista que se consolidava naqueles anos iluminados.

É nesse contexto que, na ideia de T. Marshall, registram-se as primeiras movimentações em direção à edificação dos direitos sociais, que contribuiriam, mais tarde, para as mudanças as quais culminaram no que se denomina igualdade de cidadania. Em seus argumentos, as inovações trazidas pela fase industrial do capitalismo, somadas aos serviços sociais implantados na Inglaterra, ao longo do século XX, revelam os aspectos contraditórios das ações adotadas na redução das diferenças de classes.

Sobre as mudanças decorrentes do capitalismo industrial, aponta que a elevação da renda nominal proporcionada pelo incremento salarial na sociedade, contribuindo para o crescimento de pequenas poupanças; a cobrança de impostos diretos progressivos, comprimindo a escala de renda líquida e a produção em massa, elevando o acesso ao consumo, constituíram-se fatores determinantes na transformação de muitas aspirações em realidade, ao menos em relação aos direitos sociais, que passaram a ser incorporados ao *status* de cidadania.

Quanto aos serviços sociais adotados, analisa seus aspectos contraditórios expressos na tentativa frustrada de compatibilização entre o princípio da igualdade e as regras do mercado e a redução da diferenciação de classes. Nos enunciados marshallinos, as diversas iniciativas – desde a instituição de garantia de mínimos sociais, concessão de benefícios em dinheiro, o seguro social, a condição dos “testes de meios” para o acesso a benefícios e a própria “Lei dos pobres” – acabaram se reconfigurando e remodelando um padrão de igualdade social, em algumas circunstâncias pautadas na universalização; em outras, na focalização, na discriminação e categorização hierarquizada de grupos usuários e não usuários.²⁰

²⁰ Os mínimos sociais assegurados pelo Estado, na abordagem de T. Marshall, estariam relacionados à oferta de certos bens e serviços, como assistência médica, moradia, salário-mínimo, educação, previdência e assistência social. Os “testes de meios” estavam relacionados à comprovação das necessidades e ausência de renda para provê-las. A Lei dos Pobres, uma das primeiras manifestações do Estado inglês no trato da pobreza, foi criada na Idade Média e alterada ao longo dos tempos, assumindo contornos e matizes diferenciados na trajetória do desenvolvimento do capitalismo.

A ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não. A questão não é de muita importância; pertence a um setor diferente da política social. O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda (MARSHALL, 1967, p. 94-95).

Essa é a controvérsia central no conceito de cidadania desenvolvido por T. Marshall: a tensão entre o princípio dos direitos iguais contido na cidadania moderna e a desigualdade intrínseca à ordem do capital. E, embora sejam tecidas algumas críticas atribuindo-se às suas teses de cidadania uma perspectiva linear e evolucionista do desenvolvimento dos direitos, seu pensamento é considerado um recurso teórico importante muito referenciado nos estudos sobre a natureza e os limites da cidadania na contemporaneidade, como destacado em Souki (2006), Saes (2000) e Trindade (2012).

A escolha – na presente tese – pelo modelo desenvolvido por T. Marshall se justifica basicamente a partir de três pontos na sua teia de ideias. O primeiro, pela aproximação das suas análises às condições objetivas de reprodução social, relacionadas com determinado padrão de vida – que denomina civilizado –, incluindo-se aí os bens consumidos e os serviços recebidos, acessível a todos. Nessa linha de pensamento, mesmo admitindo certa compatibilidade entre a igualdade contida nos direitos formais da cidadania e a desigualdade social de classes, o sociólogo britânico vê na cidadania moderna a imposição de determinados limites às regras competitivas do mercado.

No segundo, a dimensão pública do conceito de cidadania exposto em suas teses, o que inclui o papel executivo do Estado, sua obrigação na concretização dos direitos sociais e o espaço delimitado que as leis ocupam em suas argumentações. “A legislação, ao invés de ser o fator decisivo que faça com que a política entre em efeito imediato, adquire, cada vez mais, o caráter de uma declaração de política que, segundo se espera, entrará em vigor algum dia”, afirma Marshall (1967, p. 96).

Desse ponto de vista, serão considerados na construção dos argumentos a seguir os elementos normativos que colocam a assistência social brasileira no campo das políticas públicas – seja pela importância do *status* jurídico dos direitos sociais no estabelecimento das obrigações do Estado em relação à realização de ações ou medidas de proteção e fruição dos

direitos, seja pela natureza pública da institucionalização de diretrizes e princípios que submetem o campo privado da assistência social à esfera pública, como vem ocorrendo no País após a Constituição Federal de 1988.

Esse é mais um aspecto importante que pode ser extraído das construções de T. Marshall sobre a positivação dos direitos sociais: a perspectiva de construção da vida coletiva, a partir do detalhamento de um plano de vida comunitária, reconhecido e legitimado por todos, subordinando os direitos individuais aos direitos da coletividade.

Explicita-se aqui mais um conflito inerente à ordem social do capital, que certamente não será equilibrado pela mera instituição da lei, pois, como cantou em verso e prosa o brasileiro Carlos Drummond de Andrade, em 1945 – no poema *Nosso Tempo* –, “As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis”.

“A expansão da cidadania no Estado moderno é, ao mesmo tempo, a marca de contraste das suas realizações e a base das suas limitações”, critica Barbalet (1989, p. 13). Todos são iguais perante a lei, mas a possibilidade prática de exercício dos direitos não está ao alcance de todos. É preciso organização popular e luta social permanente não só pela materialização dos direitos sociais historicamente conquistados, mas, principalmente, na mobilização para sua ampliação e conquista de novos de direitos.

Na ideia desenvolvida nos escritos de J. M. Barbalet (1989), a cidadania burguesa realmente apresenta limitações e alcances que denotam claramente profundos contrastes. De um lado, a proclamada igualdade formal entre as pessoas; de outro, a permissividade da ordem burguesa que permite e estimula a propriedade privada. Mesmo assim, reconhece – parafraseando Marx – que a cidadania democrática burguesa é “um grande passo em frente”.

Na sua visão, a importância política dos direitos é inegável.

Em primeiro lugar, porque há uma unidade dialógica entre direito e poder, na medida em que os direitos atribuem às pessoas capacidades ou oportunidades para um determinado exercício de poder compatível com seu *status* – seja pelos direitos legalmente constituídos, definidos e legitimados pelas autoridades públicas, ou mesmo pelos direitos criados no seu próprio exercício, tecidos no movimento reivindicatório e na luta social.

Em segundo, a natureza convencional do *status* expressa a dimensão ética dos direitos, na medida em que, regulando a vida social, estabelecem limites à ordem estabelecida e definem a linha de fronteira de segurança à própria existência social. Em terceiro, se os

direitos definem uma última fronteira, sua contravenção está sujeita a sanções, sendo permitido socialmente o uso da força para corrigir a situação de qualquer violação.

Ao analisar esses três aspectos associados à importância política dos direitos, J. M. Barbalet (1989), referenciando-se nas ideias de T. Marshall, explicita a influência, principalmente, dos direitos políticos e sociais na construção da igualdade de condições materiais. Afirma que, se os direitos civis asseguram capacidades relacionadas à igualdade de oportunidades, conduzindo à desigualdade de condições, diferentemente, os direitos políticos e sociais afiançam capacidades que favorecem a aquisição social de condições materiais, que de outro modo não seriam acessíveis. “Neste caso os direitos são uma via alternativa para os recursos sociais e as condições materiais”, argumenta J. M. Barbalet (1989, p. 35).

Do lado de cá, abaixo da Linha do Equador, aventurando-se na tarefa de analisar os nexos entre cidadania e modernidade, Coutinho (1997) identifica na modernidade uma estreita relação entre cidadania e democracia, alertando para a historicidade desses dois conceitos.

A democracia entendida como “[...] presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” –, analisa Coutinho (1997, p. 145), é a experiência mais notável de socialização da política. E um dos conceitos que mais bem exterioriza os processos de apropriação coletiva dos bens socialmente criados é a cidadania.

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 1997, p. 146).

Na atualização crítica do pensamento desenvolvido por Marshall, Carlos Nelson Coutinho enfatiza o caráter fundamentalmente histórico e a dimensão processual dos direitos e da cidadania, fenômenos sociais produzidos na dinâmica da luta de classes.

A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 1997, p. 146).

Sem dúvida, a dimensão histórica dos direitos é uma referência analítica sobre a fundação do direito à assistência social no terreno dos recém-inaugurados direitos sociais no Brasil. Não se pode rejeitar a ideia de que o processo de construção e efetivação de direitos no Brasil traz as marcas do seu movimento histórico de formação social, econômica, política e cultural – o jeito brasileiro e ser e viver –, como será abordado mais detalhadamente no próximo capítulo.

Ainda sobre os direitos sociais, são relevantes as contribuições do pensamento desenvolvido por Abreu (2008) – extraído da leitura crítica das ideias de T. Marshall – sobre as condições históricas que impulsionaram a ampliação da cidadania e o peso que atribui à organização da classe trabalhadora na sua luta permanente por condições sociais objetivas de existência.

No ponto de vista do historiador brasileiro, é irrefutável a ideia de que o equacionamento da questão social e o desafio de democratização na modernidade acabaram por se constituir requisitos essenciais no processo do desenvolvimento do capital e na construção de um novo padrão de legitimação à ordem social estabelecida. Do mesmo modo, considera inegável a força centrífuga dos movimentos operários que, colocando-se como uma força social crítica ao processo de exploração no qual estavam submetidos, denunciaram o fracasso das promessas da modernidade com as próprias condições de sua existência.

É importante lembrar que as narrativas históricas sobre o período de amadurecimento do capitalismo ressaltam que o pano de fundo dos ideais revolucionários se assentou no impacto que a velha/nova questão social causou à ordem social e às suas estratégias de dominação, impondo-lhes reformas sociais e democráticas. A liberdade, igualdade e fraternidade, cantadas em verso e prosa como direitos humanos universais, possível de efetivação pela anunciada prosperidade, distanciaram-se cada vez mais da sua objetivação.

E, como nem tudo são flores e nem todos os dias são ensolarados, na contramare da ordem burguesa em consolidação, as condições de existência de trabalhadores e trabalhadoras desnudaram o seu potencial explosivo como classe. “A alienação do trabalho social ao capital reproduzia-se como miséria, mal-estar e insegurança social, o que favorecia a crítica revolucionária da ordem burguesa”, confirma Abreu (2008, p. 158).

Os registros dos acontecimentos, no final do século XIX, que desaguaram no século XX, dão conta do aprofundamento do antagonismo de classes: de um lado, uma classe burguesa ávida pela lucratividade prometida pelo novo padrão de acumulação pautado na

racionalidade científica; de outro, uma classe trabalhadora em movimento, movida pelo anseio de emancipação social, mas contida pelas escassas, quase nenhuma, condições objetivas de superação das estratégias dirigentes que reordenavam as relações contratuais do novo tempo.

Abreu (2008) identifica, no acirramento do conflito de ideias revolucionárias, a reconfiguração do reino dos contratos privados, das crenças religiosas e da filantropia, transformados em arena política, lugar de conflitos sociais e construção de estratégias políticas. À classe dirigente restou enfrentar o desafio e buscar outros mecanismos que conduzissem à satisfação – mesmo que parcial ou simbólica – das necessidades originadas na reprodução social dos que – à custa do seu próprio trabalho – garantiam a sua sobrevivência e de sua família. Afinal, o emergente Estado nacional que havia ampliado suas funções podia também prover direitos reprodutivos da classe subalterna.

Essa dimensão pública da questão social fez com que “a vida como ela é” – parafraseando Nelson Rodrigues –, em seu cotidiano sócio-histórico como lócus privilegiado das múltiplas manifestações da questão social, com suas agruras e fantasias, ganhasse notoriedade pública. O indivíduo social passou a ser reconhecido em sua resistência e conformismo frente às condições materiais de opressão e exploração às quais está submetido no mundo da produção, bem como nas suas necessidades, desejos, buscas e frustrações, retratam Behring e Santos (2009).

As necessidades da classe trabalhadora e suas reivindicações mais imediatas foram retiradas do mundo privado e passaram a fazer parte da agenda política. Se o sentido para os liberais foi o de ceder alguns anéis para não perderem os dedos, institucionalizando mecanismos de regulação asseguradores da reprodução do trabalho, mesmo que preservada a sua posição de subalternidade na sua integração à ordem social e à complexidade política no contexto do capitalismo monopolista, paradoxalmente, para os movimentos operários, essas novas condições lhes dão outro sentido à luta contra as carências e privações a partir de então reconhecidas como parte da ordem, uma disputa instrumental e distributiva em seu interior (ABREU, 2008).

O projeto societário que se naturalizava como algo que estaria por vir ganhou historicidade. Vontades e desejos foram temporalizados. Liberais – partidários da supremacia do mercado sobre o bem comum; republicanos – defensores da submissão dos interesses privados à “vontade geral” e revolucionários constituíram-se forças sociais e sujeitos históricos da nova era.

Do ponto de vista histórico-crítico, para além da cidadania e da ordem jurídica, as relações sociais instituídas pela “era das revoluções” não correspondiam à dimensão libertária dos compromissos assumidos, deixando de materializá-los nas novas relações sociais praticadas pelos homens (ABREU, 2008, p. 89).

Sob esse ponto de vista, o intelectual marxista adiciona novos elementos no debate: as condições reais que possibilitam a efetivação dos direitos, para além da sua afirmação como estatuto jurídico, e o espaço que os conflitos ocupam no processo histórico de construção e efetivação dos direitos.

Em suas argumentações, mesmo que a cidadania moderna tenha se erguido no complexo privado, mercantil e hierarquizado das relações sociais – núcleo estruturado da ordem capitalista –, as fronteiras da sua plasticidade são definidas por circunstâncias históricas, podendo ir além das exigências do modo de produção capitalista. Dessa flexibilidade podem decorrer diferentes formas de participação, pactos sociais, provisões de bem-estar, múltiplos estatutos de cidadania e diferentes modalidades de intervenção política, envolvendo variados atores e projetos em disputa.

Nessa linha de pensamento, os direitos e sua condição objetiva de efetividade ganham centralidade em qualquer projeto alternativo de sociedade. Ressalta Abreu (2008, p. 345): “[...] para disputar a hegemonia no mundo moderno faz-se necessária a crítica do estatuto da cidadania vigente, de seu significado, de sua gênese, de seu desenvolvimento, bem como a explicitação das condições de sua superação”.

Mesmo identificando limites e restrições nas construções teórico-analíticas de T. Marshall, Abreu (2008) reitera o valor de seus estudos ao pensar a cidadania como processo regulador do pertencimento e da participação dos indivíduos e grupos na vida social e política. Mas, em suas interpretações, avança em direção à subversão desse estatuto de cidadania, preservando-se conquistas civilizadoras e democráticas historicamente instituídas, no sentido de que sua condição de existência se transforme concretamente em possibilidade efetiva de alcance de um patamar mais elevado de vida social.

Nessa ideia, lança luzes sobre a importância da organização de uma identidade coletiva dos cidadãos e cidadãs que não possuem os meios de materialização dos direitos, dos movimentos sociais, da organização dos trabalhadores, dos movimentos de massas e da luta

pela superação das carências alimentada pela esperança de uma vida plena de sentido e de realizações.

Como diz o ditado popular, “quem conta um conto, aumenta um ponto”. “O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego”, acrescenta José Murilo de Carvalho (2010, p. 8). Em suas análises, os caminhos que conduzem ao horizonte da cidadania plena não seguem uma linha reta: eles podem ser diversos e sinuosos, entrecortados por veredas e obstáculos. Por isso, adota o modelo desenvolvido por T. Marshall apenas como referência analítica para comparar os contrastes e possíveis semelhanças.

Mais um ponto que pode ser acrescido nesses contos está na ideia de Wanderley Guilherme dos Santos (1989), para quem a análise das políticas sociais envolve aspectos institucionais, administrativos, políticos e sociais. Em suas argumentações, ganham centralidade a dimensão do exercício do poder e a expressão dos conflitos na efetiva disputa em torno das políticas públicas.

Todas essas referências de análises convergem para o entendimento sobre a gênese das políticas sociais no contexto do desenvolvimento capitalista, na dinâmica da luta de classes e na reconfiguração da função dos Estados nacionais a quem se atribuiu – no estágio de amadurecimento da ordem social do capital – a tarefa de mediação entre os interesses das classes.

2.4 Arquétipos das políticas sociais nas sociedades de capitalismo avançado

Unindo as pontas desse rosário de contos, na parte final deste capítulo abriu-se espaço para uma breve sistematização sobre algumas abordagens a respeito dos regimes de bem-estar estruturados nos países de capitalismo avançado e que têm sido utilizados como parâmetros de análise sobre as experiências de proteção social desenvolvidas nos países de capitalismo tardio.

Em Esping-Andersen (1991; 2000), Píson (1998) e Gough (1982), encontram-se significativas contribuições que fornecem elementos explicativos sobre as políticas sociais

que, centradas na cultura do direito de cidadania, materializam formas de resposta à questão social.

A relação entre capitalismo e bem-estar social não é, na perspectiva de Esping-Andersen (1991), uma questão recente. Desde o século XIX os economistas políticos clássicos já incluíam entre suas preocupações como caminhar em direção à igualdade e à prosperidade. Os argumentos transitavam entre conservadores, liberais e marxistas, que apontavam respostas diferenciadas, apropriando-se conceitualmente dos argumentos em conformidade com suas orientações ideológicas.

Se, para os liberais, o mercado seria a alternativa à correção das desigualdades, assegurando a liberdade entre as classes, para os conservadores a eficiência econômica seria resultado de um capitalismo sem classe, visto que a posição social que cada um ocupa é determinada naturalmente. “O Estado autoritário seria muito superior ao caos do mercado no sentido de harmonizar o bem do estado, da comunidade e do indivíduo” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 87).

Em outro ponto, de outro ângulo, a economia política marxista, contestando a ideia de que o mercado por si só garantiria a igualdade e se contrapondo ao pensamento autoritário dos conservadores, questionava o potencial da democracia no enfrentamento das desigualdades. O que os marxistas contemporâneos constatam em suas análises é que as reformas liberais introduzidas no contexto do amadurecido capitalismo industrial produziram efeitos contraditórios, pois se, de um lado, contribuíram para a consolidação do capitalismo, de outro, funcionaram como força impulsionadora de poder da classe trabalhadora.

Na abordagem de Esping-Andersen (1991), quando os trabalhadores acessam direitos sociais, tornam-se menos dependentes do mercado e dos empregadores, tornando-se o salário social uma fonte potencial de poder.

Orientado pela dimensão histórica das políticas sociais, em suas explicações adota três variantes que considera esclarecedoras na compreensão do desenvolvimento do *welfare state* nos países de capitalismo avançado: a estrutura do sistema capitalista, as instituições democráticas e o movimento da luta de classes – elementos determinantes na configuração de diferentes modelos de bem-estar social.

O primeiro elemento é o fato de que a modernização das relações sociais e econômicas decorrente do processo de industrialização destrói instituições sociais tradicionais, desvelando

a incapacidade do mercado de substituí-las – o que torna necessária a emergência de políticas sociais, visto que os riscos sociais tendem a se agravar.

Nessa conjuntura, o Estado-nação assume a função de promoção do bem-estar social, o que é facilitado, na visão do autor, pela emergente burocracia moderna. O ponto de partida nas análises marxistas é de que “o *welfare state* é um produto inevitável do modo de produção capitalista” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 92).

O segundo reflete a influência de instituições democráticas na extensão da cidadania com a inclusão dos direitos sociais, no estímulo ao crescimento de gastos públicos e na criação de condições à tributação, promovendo o compartilhamento do ônus entre os membros integrantes da sociedade.

O terceiro elemento é o peso da mobilização da classe trabalhadora como agente de mudanças e de maior equilíbrio no poder das classes, fator determinante na distribuição da riqueza socialmente produzida. Nesse aspecto, a unidade dos trabalhadores pode se constituir a partir do acesso a direitos sociais de um *welfare state* universalista, contribuindo para sua maior organização e mobilização.

É importante considerar que, nos estudos de Esping-Andersen (2000), a terminologia regime de bem-estar é adotada apenas como recurso analítico, buscando uma visão de totalidade. Nessa sua orientação, reconhece a validade do agrupamento de espécies que, segundo ele, permite a identificação da lógica que está por trás de cada regime e da sua dinâmica, tendo em vista as características semelhantes, constituindo-se uma importante ferramenta na formulação e comprovação de hipóteses. Mesmo assim, aponta os limites desses recursos analíticos, na medida em que as tipologias são pautadas em elementos estáticos, captados em um determinado momento do tempo, o que as tornam reflexos de uma determinada época.

Essa é, sem dúvida, uma observação importante na análise das políticas sociais. Além da dimensão dos gastos sociais, da estruturação dos programas sociais e seus critérios de elegibilidade, é necessário que se inclua um olhar sobre os cidadãos que têm acesso às condições objetivas de efetivação dos direitos sociais – expressão da desmercadorização do *status* social de cidadãos e cidadãs –, a relação público versus privado a partir do entrelaçamento das ações do Estado com o papel do mercado e da família na provisão das necessidades sociais.

A partir de suas análises, é possível perceber que, no caso da assistência social, mesmo oferecendo-se uma rede de segurança, pode não ser considerada *desmercadorização*²¹, tendo em vista o baixo valor do benefício que estigmatiza o indivíduo, forçando-o a participar do mercado. É como se a ajuda do Estado se constituísse uma vergonha moral, em virtude da sua exclusão do mercado de trabalho.

Nas suas abordagens, Esping-Andersen (1991) assinala três diferentes formas de implantação de direitos desmercadorizados: 1 – Naqueles em que predomina a assistência social, os direitos não são ligados à questão do trabalho, mas precisam justificar a necessidade. Nesse modelo, os que ainda encontram oportunidade no mercado são estimulados a servir-se de benefícios do setor privado; 2 – Os que adotam a previdência social compulsória, acessando os benefícios de acordo com as contribuições em conformidade com os ganhos no mercado de trabalho; 3 – O modelo Beverigde que oferece benefícios básicos para todos, independentemente de contribuições e ganhos do mercado de trabalho.

Partindo da análise dessas três formas de efetivação dos direitos, o autor argumenta que o *welfare state*²² criado para corrigir desigualdades, a depender da forma como se organiza, pode ser elemento de estratificação e aprofundamento da apartação social.

O modelo de ajuda aos pobres, que estigmatiza o indivíduo pelo grau de necessidade e o modelo bismarkiano de seguridade social com o corporativismo estatal dividindo os trabalhadores entre os que têm direito e os que têm privilégio são exemplos de separação entre os mais e os menos cidadãos. O próprio modelo universalista de benefícios uniformes pode criar dualidades quando os trabalhadores prosperam e emergem novas classes médias.

O que se percebe nas diferentes experiências de *welfare state* é a diversidade de variações e combinações de formas de provisão envolvendo o Estado, o mercado e a família, originando agrupamentos de países segundo o tipo de regime: liberal, corporativo e social-democrata, refletindo múltiplas variáveis, expressão das condições socioeconômicas em cada tempo e lugar.

O regime de bem-estar liberal – em que o mercado assumia maior protagonismo na produção de bem-estar –, na interpretação de Esping-Andersen (2000), predominou no século

²¹ Na visão de Esping-Andersen (1991, p. 102), “a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”.

²² *Welfare state* é uma expressão inglesa que denomina o conjunto de ações estatais: provisão de serviços sociais a indivíduos ou famílias em situações ou contingências particulares (seguridade social, saúde, assistência, educação e renda), benefícios monetários ou serviços. Em todos os serviços estão presentes elementos de controle (condições para concessão), regulamentação estatal das atividades privadas, como legislação social, trabalhista, política fiscal etc. (GOUGH, 1982).

XIX, na economia britânica, cuja característica é menor elegibilidade e autossuficiência, individualizando os riscos, desfavorecendo os direitos de cidadania. São agrupados nessa tipologia os países anglo-saxões, apesar de algumas diferenciações entre os países da Austrália, Grã-Bretanha e EUA. A característica básica desse regime é sua natureza residual, onde se selecionam os maiores riscos para cobertura do Estado, adotando-se critérios seletivos rigorosos e transferindo para o mercado a cobertura de riscos sociais aceitáveis.

Já o regime de bem-estar social democrata teve predominância nos países nórdicos, nos anos 1930/1940, quando governos sociais democratas, num processo de amadurecimento, avançam no reconhecimento dos direitos, apesar das raízes históricas liberais expressas no socorro aos pobres.

Nessa mesma linha de análise, Píson (1998) também reitera a tese de múltiplas formas de regimes de bem-estar, mas reforça a ideia de que a unidade de análise ainda se configura no Estado moderno e sua respectiva função protetora. Trata-se na verdade do desenvolvimento do Estado democrático de direito, que em sua forma liberal – centrado nos direitos individuais e políticos – assume um papel mais passivo, e que, em sua forma social, diferentemente, estabelece âncoras nos direitos sociais, econômicos, culturais e difusos, assumindo um papel mais ativo na distribuição de bens e reprodução do sistema.

Embora se trate de uma contraposição às teses neoliberais de redução das funções do Estado e o estudo apresente algumas restrições sob o ponto de vista da crítica marxista por manter a perspectiva liberal dos direitos no centro do debate, o autor espanhol incorpora elementos novos que não podem ser ignorados: a existência de necessidades humanas básicas universais que podem se constituir pontos de partida para acordos que possibilitem o reconhecimento e a realização dos direitos sociais e – o que parece ter mais força teórica – a referência ao caráter público dos direitos sociais entendidos como obrigação do Estado.

Integrando essa teia de pensamentos, Gough (1982) agrega outros argumentos basilares nas análises das políticas sociais relacionados à sua natureza, conceito e dimensão contraditória, a partir de análises sobre o Estado de bem-estar social nos países de capitalismo avançado.²³

²³ No livro *Economia política del estado del bienestar* (tradução de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: Ed. Blume Ediciones, 1982), Ian Gough faz uma análise dos modelos de bem-estar do Reino Unido, adotando como referência o aspecto contraditório do Estado capitalista, considerando a complexidade econômica e política do Estado contemporâneo. Nessa obra literária, desenvolve um método de análise sobre a intervenção do Estado nas sociedades de capitalismo avançado, considerando o crescimento dos gastos sociais, sua relação com o processo de acumulação e a crise estrutural do capital. Identifica o Estado de bem-estar social como um traço constitutivo

Em relação à natureza, o autor situa a política social como um produto do desenvolvimento contraditório da sociedade capitalista, que, por sua vez, gera novas contradições que se manifestam cotidianamente, devendo se explicitar nas análises tanto os aspectos positivos – inclusive defendendo-os – quanto os aspectos negativos das políticas sociais. Em sua ótica, a efetivação da ideologia das políticas sociais como sistema que submete as forças econômicas às necessidades humanas depende da luta contínua e consciente.

É nessa linha que investiga os efeitos do pacto social do pós-guerra estabelecido nos países de capitalismo avançado – com base na cooperação com sindicatos – no contexto social, econômico e político das sociedades europeias. Embora com ritmos e intensidades diferentes, são visíveis as conquistas sociais depois da guerra. Além de elevar as expectativas do nível de vida, instalou-se um determinado padrão de seguridade social para a classe trabalhadora, obteve-se êxito eleitoral dos partidos dos trabalhadores e entrou em cena o aumento da capacidade de negociação econômica e política da classe trabalhadora.

Em particular na Europa, o pleno emprego, a mobilização coletiva, os acordos estratégicos, um cenário de fortalecimento do movimento operário gerou maior pressão popular por mais medidas sociais absorvidas na reforma do Estado em direção a mais educação superior, seguridade e política de renda. Tudo isso conduziu ao extraordinário crescimento da despesa pública como uma condição inevitável ao processo de acumulação, a crescente centralização das estruturas estatais, a extensão das estruturas da sociedade corporativa e a consolidação dos direitos democráticos, elementos integrados à cultura política das sociedades industriais, analisa Gough (1982).

Nessa dinâmica de expansão de provisão de bens e serviços públicos nas sociedades de capitalismo avançado – Reino Unido, Suécia e França –, coincidente com o crescimento das demandas sociais e das classes trabalhadoras, Gough (1982) assinala o aspecto contraditório do Estado de bem-estar inscrito na coexistência da lógica da acumulação da produção industrial e a lógica das necessidades humanas. Na experiência europeia, se, de um lado, a estrutura dos modos de produção e a efetiva satisfação das necessidades permanecem inalterados, por outro, reduz a insegurança e as incertezas, oferecendo, ao mesmo tempo, benefícios ao capital.

das sociedades capitalistas, inserido na economia capitalista e nas suas relações sociais. O Estado moderno utiliza seu poder político para modificar o jogo das forças de mercado.

O Estado de bem-estar europeu, nessa linha explicativa, satisfaz necessidades básicas, atenuando problemas gerados pelo desenvolvimento urbano-industrial, mas produziu, na contramão, a inflação, a deterioração da ética do trabalho e reforçou a estrutura corporativa da sociedade. Nesse ponto, a política social é colocada no cerne da contradição. Num extremo, a classe trabalhadora na sua luta em diminuir ou modificar o jogo cego do mercado. No outro, a classe capitalista – reduzindo o descontentamento da classe trabalhadora, integrando-a ao sistema, controlando-a com benefícios econômicos e ideológicos.

Las contradicciones existen en el mundo material y se reflejan en el mundo de las ideas; el Estado del Bienestar puede ser considerado como una función de las necesidades del desarrollo capitalista y como el resultado de las luchas políticas de la clase trabajadora organizada (GOUGH, 1982, p. 42).

Sob esse ponto de vista, as raízes da contradição do Estado de bem-estar social estão no próprio modo de produção capitalista e no contínuo conflito entre as classes, expresso dentro do Estado, na política e na ideologia. A síntese dessa contradição não poderia ser outra, senão uma determinada e aparente harmonia de interesses.

Nas teses de Gough (1982), a política social é caracterizada e explicada a partir do conceito básico do modo de produção capitalista. Uma organização social em que uma classe detém o capital e outra a força de trabalho, cabendo à primeira investir em compra de bens de capital, matéria-prima e trabalho, que ao final vende o produto e recupera o seu dinheiro, acrescido de vantagens. À outra se impõe a venda da sua força de trabalho para a outra classe com o fim de ganhar salário e comprar seus bens de consumo, visto que o produto do seu trabalho é apropriado pelo capital.

As políticas sociais seriam, portanto, respostas aos requisitos do próprio modo de produção capitalista e às necessidades geradas na produção/reprodução da acumulação, na formação do exército industrial de reserva como estratégia de controle do custo da força do trabalho e no incremento de novas tecnologias adequadas à produção da mais-valia.

Os determinantes das políticas sociais no estágio avançado do capitalismo, na visão de Gough (1982), estariam associados ao desenvolvimento das forças produtivas – tecnologias e meios de produção – que passam a requerer a adaptação da força de trabalho; aos novos arranjos da produção e a consequente exclusão e alijamento da força de trabalho dos processos produtivos; ao surgimento do trabalho autônomo e à maior proletarianização da classe

trabalhadora; e à emergência de novas estruturas de classes expressa na emergência da chamada nova classe média.

Embora se atribua à política social o triplo objetivo de contribuir para a acumulação do capital, reproduzir a força de trabalho e legitimar a ordem social do capital, é inegável que, mesmo com diferentes matizes, os modelos de proteção social trazem em comum a importância da pressão das classes subalternizadas. “Las fuerzas concretas y las divisiones entre los dos lados en el conflicto de classes em desarrollo bajo el capitalismo monopolista proporciona um marco util para entender el crecimiento de los derechos politicos y sociales, y de aqui Estado del Bienestar” (GOUGH, 1982, p. 138).

Do mesmo modo, a própria estrutura do Estado capitalista, sua intervenção para reprodução das relações sociais capitalistas e atendimento aos interesses e necessidades da classe dominante interferem na capacidade estatal de formular políticas sociais efetivas, garantidoras de direitos sociais.

Essas são as referências teóricas que conformam o pano de fundo de todo o processo de edificação desta tese, desde o seu projeto inicial. São pontos de vista que se complementam no percurso explicativo das políticas sociais como um fenômeno social complexo, contraditório, afetado por múltiplas determinações, situado historicamente nas relações sociais do modo de produção capitalista.

3 O JEITO BRASILEIRO DE CONSTRUIR/DESCONSTRUIR DIREITOS

Um galo sozinho não tece uma manhã: ele precisará sempre de outros galos. De um que apanhe esse grito que ele e o lance a outro; [...] e de outros galos que com muitos outros galos se cruzem os fios de sol de seus gritos de galo, para que a manhã, desde uma teia tênue, se vá tecendo, entre todos os galos (João Cabral de Melo).

Esse trecho do poema *Tecendo a manhã*,²⁴ do poeta pernambucano João Cabral de Melo Neto, serve de inspiração para organizar e expor conceitos e ideias que exprimem o movimento histórico de formação social no Brasil, desvelando a luta social de um povo construindo-se coletivamente na *terra brasilis*,²⁵ pois, como retrata em suas obras o ilustre escritor sergipano Manoel Bonfim, o Brasil não pode ser considerado uma invenção portuguesa, mas uma criação do próprio povo em sua luta histórica.

A intenção neste capítulo é agrupar interpretações sobre a realidade brasileira na busca de elementos reveladores dos traços marcantes no jeito de ser e viver da sociedade brasileira. Na primeira dimensão – jeito de ser –, a expectativa é resgatar elementos da cultura e da política que significam as relações sociais estabelecidas. Na segunda dimensão – jeito de viver –, o intuito é anotar como se deu o processo de constituição do capitalismo brasileiro, demarcando os espaços destinados à questão social e a forma histórica como se construiu/desconstruiu direitos no Brasil, retratando determinadas tipologias de política de bem-estar social.

Ancorado no pensamento de Schwarz (2012), para quem as regras que balizam a vida ideológica são determinadas pelas relações sociais estabelecidas na e pela estrutura social do País, essa aparente separação é apenas um recurso didático para melhor organizar os diferentes pontos de vista que retratam o Brasil.

²⁴ *Tecendo a manhã* é um poema que integra o livro *Educação pela pedra*, de João Cabral de Melo Neto, publicado em 1966, enaltecido na crítica literária pela sua historicidade. Desvela aspectos da construção social, explicitando as dimensões de tempo – presente e futuro – e a perspectiva da singularidade e pluralidade presentes no conjunto de forças que interagem na concretização de algo novo.

²⁵ *Terra brasilis* é uma expressão que faz referência ao Brasil, antes mesmo da chegada dos europeus. Implica desconstruir a ideia de que a chegada dos europeus, em 1500, constitui-se um tipo de marco zero na história do povo brasileiro. A historiografia crítica brasileira, ancorada na abordagem marxista, distanciou-se das abordagens eurocêntricas embutidas nas narrativas tradicionais e introduziu novas referências analíticas sobre as inúmeras mudanças ocorridas ao longo da história do Brasil.

Como discorrido no primeiro capítulo, as premissas que explicam a gênese das políticas sociais demonstram que a tríade formada pela questão social, o Estado e os direitos sociais, em seu conjunto, dão o tom às explicações sobre os fundamentos sócio-históricos que balizam o modo como se gestam os riscos sociais nas sociedades capitalistas. Essa é inclusive a principal vertente que explica os pilares sobre os quais se ergueram variados padrões de proteção social, em cada tempo e lugar.

Nessa linha de pensamento, é visível nos escritos clássicos de Marshall (1967), Pierson (1991), Esping-Andersen (2000) e Gough (1982), entre outros, a existência de regimes de bem-estar fundados na ampliação dos direitos, efetivação da cidadania e na movimentação social da luta de classes nos países de capitalismo avançado no início do século XX, revelando traços e particularidades econômicas, culturais, sociais e políticas próprias do seu modo de ser e viver.²⁶

Trata-se de relato de experiências que resultaram em arranjos institucionais diferenciados, modelos distintos de proteção social que foram erguidos de acordo com os processos de formação de cada sociedade, em conformidade com o modo de produção capitalista e a respectiva luta social que – em determinadas condições econômicas, sociais e políticas – deu materialidade aos conflitos de classe.

Essa é a ideia que se constituirá o ponto de chegada deste capítulo. No primeiro instante, identificar nas experiências do lado de cá, debaixo da Linha do Equador, os principais traços que delinearão os modelos latino-americanos de proteção social que possam servir de referência analítica para o Brasil. Em seguida, demonstrar as peculiaridades sociais, históricas, políticas e culturais do processo de construção/desconstrução dos direitos sociais no Brasil por meio do qual se produziram diferentes arranjos de proteção social no País.

Um olhar mais acurado na produção científica sobre os vários modos de pensar o Brasil – a exemplo de Florestan Fernandes, de Caio Prado Júnior, Octavio Ianni, Raimundo Faoro, Victor Nunes Leal – e nas obras literárias que retratam a diversidade brasileira – como os escritos de Manoel Bonfim e Euclides da Cunha –, percebe-se, no caso brasileiro, que o antagonismo de classe, na forma particular como se estruturou no País, bem como as ligações sociais daí originadas, se configura a chave principal das interpretações a respeito do jeito

²⁶ Para uma leitura mais totalizante do conjunto de teorias e ideologias, inclusive conflitantes, referidas à proteção social capitalista, cabe uma visita aos escritos constantes na tese de doutoramento de Camila Potyara Pereira (2013), que, inclusive, serviram de âncora para as análises discorridas no capítulo 6 desta tese.

ambivalente de ser e viver do povo e do modo peculiar como se edificou a cidadania na ordem social capitalista do País.

São priorizadas neste estudo as análises sócio-históricas que retratam o cenário oitocentista, palco de mudanças marcantes na vida política e social brasileira – mudanças realizadas pelo alto, sem a participação popular – que promoveram o reordenamento requerido ao ingresso do País no capitalismo industrial.²⁷

São abordagens que refletem os contrastes de um país, que, posto na encruzilhada entre o conservadorismo e a modernidade anunciada pela nova ordem do capital, optou pelo cruzamento híbrido dos ideais liberais à brasileira com a naturalização do regime escravocrata.

As condições sociais do Brasil, ao fim da Monarquia, não eram as da França no Segundo Império. Faltava um empresariado numeroso e consciente, em terra onde a vida econômica assentava sobre a lavoura, lavoura de cunho primitivo e predatório, e onde faltava um autêntico proletariado, já que a força de trabalho ainda girava principalmente em volta da escravidão ou se sujeitava aos seus efeitos (SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA, 2005, p. 354).

Nas narrativas desse ilustre historiador, associa-se a essas condições históricas o fato de que os grupos dirigentes no Brasil formaram no seu entorno camadas de privilegiados que, entrelaçados entre si em torno seus próprios interesses ou mesmo por vínculos de consanguinidade, acabaram por se contrapor à grande massa de população, colocando-os como meros expectadores da história.

Nessa argumentação, Sérgio Buarque de Holanda (2005) contesta ao mesmo tempo a teoria otimista do caráter cordial do povo brasileiro, que assume a virtude apaziguadora diante dos conflitos e a teoria pessimista de apatia do povo diante das lutas históricas, enfatizando a forma como as camadas dominantes silenciam qualquer forma de resistência e contestação.²⁸

²⁷ O século XIX é palco de mudanças que vão desde a Independência do Brasil de Portugal à Proclamação da República, destacando-se importantes eventos históricos, como a Insurreição Pernambucana, a Guerra do Paraguai, a Cabanagem e Guerra dos Canudos.

²⁸ Esse pensamento conservador que constrói a ideia de apatia ou mesmo da inferioridade está presente na literatura brasileira que se propõe a interpretar o Brasil, tendo entre seus expoentes o sociólogo Oliveira Vianna, que inclusive revela seu orgulho em ter contribuído para a construção dessa imagem sobre o povo brasileiro. “Neste livro revelo falhas, acentuo defeitos, mostro linhas de inferioridade e desfaço, com certa franqueza, um sem-número de ilusões nossas a nosso respeito, a respeito de nossas capacidades como povo. No confronto que faço entre a nossa gente e os grandes povos, que são os nossos mestres e paradigmas, evidencio muitas deficiências da nossa organização social e política”, revela já na abertura da sua obra clássica *Populações*

Nessa visão, os conchavos e acordos não são mecanismos adequados à vida pública de viés democratizante. Ao contrário, são estratégias privatizantes, habitualmente utilizadas pela classe dirigente para a harmonização de conflitos e aspirações de grupos com interesses comuns que pretendem preservar relações interpessoais.

São muitas formulações, de diferentes matizes, entre tantos outros intérpretes do pensamento brasileiro que servirão de referências para as análises sobre o Brasil. Schwarz (2009), ao explicar a sociedade do trabalho, oferece importante contribuição na reflexão sobre outras formas de proteção social, estranhas ao mundo do trabalho.

Em suas elaborações, faz referência à emergência de um segmento da população destituída de qualquer propriedade, constituído de homens e mulheres não proprietários e não incorporados ao trabalho assalariado, cuja reprodução foi tradicionalmente associada ao favor das pessoas de bem, os tradicionais proprietários, nos mesmos moldes dos senhores de engenho.

Villaça e Albuquerque (1978), em seus estudos sobre o coronelismo – um traço marcante na cultura política dominante do Nordeste brasileiro, centrada na figura do latifúndio –, explicam o modo como se sustentou o poder privado dos chamados coronéis, uma característica marcante no Nordeste. Do mesmo modo, Victor Nunes Leal (1985) expõe a tese sobre a influência da organização agrária na estruturação das relações entre os poderes políticos nas três esferas de governo no processo de consolidação do poder político no País, lançando luzes sobre o pacto federativo brasileiro. E José Murilo de Carvalho (2010) identifica na historiografia os entraves à vivência da cidadania no Brasil.

Essas são leituras sobre o Brasil que fazem diferentes recortes – algumas interpretações referenciadas em uma estranha nacionalidade construída de fora para dentro; outras, com registros de certa passividade atribuída ao povo brasileiro –, mas todas com fundamentos sociais, econômicos e culturais que permitiram as primeiras impressões sobre modos de pensar o Brasil.

Procurando alargar a lente no olhar sobre a realidade brasileira, buscou-se somar aos intelectuais científicos citados anteriormente duas boas (re)descobertas literárias na trajetória de construção desta tese: Manoel Bonfim – *O Brasil na América* (1929), *O Brasil na História* (1930) – e Euclides da Cunha – *Os Sertões* (1902), *À Margem da História* (obra póstuma, 1906) –, destacados precursores do pensamento crítico no País. Além dos argumentos

explicativos que oferecem sobre a realidade nacional, essas obras abordaram a questão nacional de modo ousado, tornando visíveis as lutas sociais e dando significado às culturas regionais e locais em um período conflituoso de rupturas.

Das ideias desses historiadores podem ser extraídas algumas boas contribuições. Uma delas, nas suas historiografias, retrata as tensões, conflitos, contrastes e históricas zonas de fronteiras (luz/sombra; oriente/ocidente; litoral/sertão; norte/sul), desvelando variados brasis. Outra, a ideia de que não há nacionalidade homogênea: a nação é uma síntese das singularidades que a compõem, e que os povos, em sua luta pela reprodução social, atribuem significados às suas experiências, tomam consciência de si e criam suas próprias referências, produzindo diferentes histórias que ora se fundem, ora se distanciam em um movimento frenético de construção de reciprocidades, tensões e conflitos, construindo uma nova história.

“Portugal terá sido o fator dominante, o determinante, na formação do Brasil; mas outros valores humanos se incluem na sociedade brasileira, que ela se tornou completamente diversa”, afirma Bomfim (1997, p. 107). A partir desse ponto, o sergipano encontra os fundamentos da nação brasileira – das origens às formas de conformação/resistência à colonização portuguesa – estruturante do modo singular como o país se fez nação. Em suas argumentações, o povo brasileiro é uma síntese da influência da mistura de gente – encontros/desencontros de povos: índios, negros, brancos, caboclos, mamelucos – e da mediação de relações sociais verticalizadas fundadas na dominação e exploração do tempo colonial.

“Conheçamo-nos, e chegaremos à convicção de que somos um povo cruzado, e que povos cruzados serão sempre aquilo em que se fizeram: expressão de misturas combinadas” contesta Bomfim (1997, p. 209), revelando sua aversão às teses que atribuem à mestiçagem a suposta inferioridade do Brasil em relação aos países chamados desenvolvidos. Notabiliza-se, aqui, o seu reconhecimento de que o país é uma criação do próprio povo, expressão da sua linguagem, suas lutas e do seu jeito de ser e viver, introduzindo a historicidade na interpretação crítica da realidade.

No contexto brasileiro dos anos 1920, no tempo histórico de estruturação do Estado nacional, essa talvez tenha sido uma das mais importantes contribuições da obra literária bomfiniana, negligenciada pelo pensamento dominante de então que – nas fronteiras passado/presente, monarquia/república – insistia em enaltecer o saber do estrangeiro em detrimento do saber popular local.

Igualmente significativa é a sua tese de que as regiões não são homogêneas, os processos históricos se diferenciam, fazendo emergir novas histórias. No livro *O Brasil na História: deturpação das tradições, degradação política*, Bomfim (2013) expõe seu posicionamento crítico em relação à historiografia brasileira e aos argumentos falaciosos que associaram aos aspectos étnicos e climáticos a ideia de atraso do Brasil. Nas suas interpretações, não só negou com veemência a validade desses argumentos como introduziu no debate aspectos, antes ignorados, relacionados ao processo histórico de exploração econômica e às relações de dominação impostas pelas metrópoles no período monárquico.²⁹

Particularmente nos escritos dessa obra, registra-se a indignação do autor diante das escritas estrangeiradas sobre o Brasil, que, para serem aceitas na intelectualidade letrada, reproduziram as narrativas de uma história produzida de fora para dentro. Nos registros oficiais da memória coletiva do povo brasileiro, anulou-se qualquer feito antes da chegada dos portugueses ao Brasil. Mesmo os feitos do primeiro Brasil – atos heroicos de resistência, defesa do seu território e confronto de tradições – foram categoricamente abafados.

Partindo da ideia de que a história é um processo contínuo de tensões e conflitos entre dominantes e dominados, em suas produções literárias reconhece que as narrativas são montadas pelos dominadores, conforme seus interesses, atribuindo aos dominados o papel de coadjuvantes, subalternizados ou à margem dos acontecimentos históricos. Por isso, se propôs a desenterrar a legítima tradição do povo brasileiro.

Se não pensamos nisso, não podemos dar à ação portuguesa o seu preço exato, e, se não lhe damos o devido apreço, não chegamos a alcançar todo o valor dos que fizeram o Brasil, e o mantiveram, contra todos os grandes e fortes do mundo (BOMFIM, 2013, p. 68).

Nesse caminho, denuncia as deformações teóricas no etnocentrismo, as abordagens distorcidas dos relatos oficiais fundados nos olhares dos estrangeiros e as deturpações intrínsecas à própria história do País, decorrentes de uma metrópole degradada.

²⁹ A leitura desse livro revela o esforço do autor em refutar os escritos que sonegaram a genuína história do Brasil; desvelar acontecimentos escondidos; tirar do anonimato personagens históricos e colocar em cena as lutas de defesa dos territórios e os movimentos insurrecionais. Trata-se de um revisita à história do Brasil sob outras lentes em diferentes ângulos, com o objetivo de analisar as tradições transplantadas e herdadas que influenciaram e influenciam na formação social brasileira. Embora, ao longo da escrita, sejam comuns referências de traços funcionalistas peculiares ao fazer médico, suas obras mexem com a brasilidade, apontam novas trilhas, abrem outras perspectivas nas interpretações sobre o Brasil.

O ambiente social e político decadente do Estado português no Brasil, nos séculos XVII e XVIII, não só perverteram a história como deixaram para as gerações que se seguiram “[...] um passado enraizado nos sedimentos podres de quase dois séculos de braganatismo”, afirma Bomfim (2013, p. 85), resultando no oligarquismo presente na República brasileira.

Tão significativos quanto os pensamentos de Manuel Bomfim, resguardando-se as temporalidades históricas de cada um, Euclides da Cunha, apesar de uma interpretação contida pelos paradigmas étnicos e climáticos do seu tempo, traz importantes contribuições aos modos de pensar o povo brasileiro.

Em sua obra *Os Sertões*, expressa os traços culturais de um povo ameaçado de extinção pelo avanço da chamada civilização e pelo acentuado processo migratório no início do século passado. No retrato que faz da cobertura da operação militar em Canudos, exterioriza com fortes cores e matizes a luta histórica de um povo.

São escritos que trazem uma das mais belas descrições sobre o sertão, exposto em sua complexidade como algo a ser explorado e conhecido. O sertão – quem vem de lá sabe pela experiência – é um lugar onde viver é uma batalha surda cotidiana, cuja esperança emerge a cada ressurreição da flora, nos dizeres de Euclides: “uma mutação de apoteose”. Oferecendo elementos analíticos para uma melhor compreensão sobre as peculiaridades regionais, o autor descreve o fenômeno da seca como de interesse da ciência e de grande significado para o futuro do País, e o seu sentido para o próprio sertanejo é revelado como uma situação irremediável e cruel.

Ao descrever as condições objetivas do sertanejo/vaqueiro e do gaúcho/vaqueiro, o autor sinaliza contrastes nos caracteres originados da labuta diária de cada um na luta pela sobrevivência. No sul, os fazendeiros moram em suas propriedades. No norte, moram no litoral, onde os vaqueiros lhes são submissos; sob o contrato de meia, anônimos, cuidam do que não lhe é seu. E, embora distante, o verdadeiro dono da terra conta com sua fidelidade.

Com o espírito crítico aguçado, assim como observou e interpretou a caatinga no sertão nordestino, em seus aspectos físicos e sociais, foi um sensível observador da vida na Amazônia, cuja experiência é relatada em sua obra póstuma *À Margem da História*, que agrupa significativos ensaios. Se em *Os Sertões* fez uma alerta às desigualdades regionais e tirou do obscurantismo a vida do sertanejo, nessa obra última denuncia as condições de trabalho nos seringais, reivindica melhores condições de moradia para os seringueiros e

reclama da ausência de medidas de proteção do trabalho no Brasil já nos primeiros anos do século XX.

Expõe ainda suas ideias sobre as condições históricas dos países americanos – em particular a América do Sul em sua relação com a do Norte – no contexto de expansão da economia mundial, que, segundo o autor, revelam traços não mensurados por uma única escala. “As marchas dos dois povos são demasiado diversas para compararem tão de pronto”, enfatizou Euclides, reiterando a sua tese da diversidade local e regional em todas as dimensões.

A partir dessa abordagem, cabe introduzir, nas análises sobre os elementos determinantes na arquitetura das políticas sociais no Brasil, aspectos do contexto latino-americano que podem oferecer referências analíticas para a explicação sobre o processo de institucionalização dos modelos brasileiros de proteção social.

3.1 Regimes de proteção social no contexto latino-americano

Enfrentar a questão social sem tocar nos fundamentos socioeconômicos da ordem capitalista não será suficiente para resolvê-la, mas não se pode negar a importância das reformas sociais que, nos últimos 50 anos, reduziram as dimensões da questão social, promovendo certa melhoria no padrão de vida da classe trabalhadora. Reitera José Paulo Neto (2013, p. 91):

[...] a experiência histórica tem mostrado que as lutas que levavam como alvo, como objetivo, simplesmente o reconhecimento dos direitos políticos e sociais tiveram impactos extremamente significativos no conjunto das organizações sociais capitalistas.

É com essa maturidade e lucidez que esse intelectual de vertente marxiana analisa a questão social na América Latina e suas diferentes formas de enfrentamento. Se no processo histórico da região encontram-se peculiaridades próprias de cada nacionalidade – traços econômicos e políticos que as diferenciam –, produzindo no interior do subcontinente

diferentes identidades, também é perceptível a existência de condições objetivas que apontam para a unidade complexa que constitui os vários países latino-americanos.

O elemento basilar que une a América Latina, na visão de José Paulo Neto, é o que denomina “a heteronomia das suas orientações macroeconômicas”, ou seja, a baixa autonomia de cada país de decidir e fazer escolhas relacionadas ao processo de produção/distribuição sem a interferência de terceiro. A forma como a região se insere no contexto da economia internacional ganha expressividade na exploração e espoliação a que está submetida, onde a pobreza se coloca como expressão imediata da questão social, inscrevendo-se paulatinamente na agenda política de todos os países latino-americanos.

Embora estudos recentes da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) registrem uma queda nos números da pobreza na América Latina, a concentração da riqueza continua a ser a principal característica da região, expressão da elevada desigualdade na distribuição da renda.³⁰

Os dados mais recentes disponíveis indicam que o quintil mais pobre (isto é, 20% dos domicílios de menor renda) capta, em média, 5% da renda total, com participações que variam de menos de 4% (em Honduras, no Paraguai e na República Dominicana) a 10% (no Uruguai), enquanto a participação na renda total do quintil mais rico alcança a média de 47%, em uma faixa que varia de 35% (no Uruguai) a 55% (no Brasil) (CEPAL, Panorama Social da América Latina, 2013).

Como enfatiza José Paulo Neto, as reformas sociais, até então adotadas no enfrentamento da questão social na América Latina, têm sido focadas no enfrentamento à

³⁰ “Em relação à taxa de pobreza de 2011 (29,6%), estas cifras representam uma diminuição de 1,4 pontos percentuais. A pobreza extrema se manteve sem variações apreciáveis, já que o valor observado em 2012 está apenas 0,3 pontos percentuais abaixo do de 2011 (11,6%). O número de pessoas pobres decresceu em aproximadamente 6 milhões em 2012, ao passo que o número de pessoas indigentes se manteve praticamente constante. Praticamente sem exceções, a pobreza na região mostra uma queda acumulada que, em média, chega a 15,7 pontos percentuais desde 2002. A pobreza extrema também registra uma redução apreciável de 8,0 pontos percentuais, ainda que o ritmo de sua diminuição tenha se freado nos últimos anos. Com efeito, entre 2002 e 2007 o número de pessoas pobres se reduziu a uma taxa de 3,8% ao ano e o número de pessoas indigentes a um ritmo de 7,1% anual. Em contraste, no período 2007-2012, a velocidade com que se reduziu o número de pessoas com insuficiência de renda caiu para 2,5% anual, no caso da pobreza e para 0,9% anual, no caso da indigência. Observando em forma individual os onze países que dispõem de informação para o ano de 2012, se adverte que em seis deles se registraram diminuições dos níveis de pobreza. A República Bolivariana da Venezuela apresentou a maior redução da pobreza, de 5,6 pontos percentuais (de 29,5% para 23,9%) e da pobreza extrema, de 2,0 pontos percentuais (de 11,7% para 9,7%). No Equador, a pobreza caiu 3,1 pontos percentuais (de 35,3% a 32,2%) e a indigência 0,9 pontos percentuais (de 13,8% a 12,9%). No Brasil, a pobreza diminuiu 2,3 pontos (de 20,9% a 18,6%), enquanto a pobreza extrema caiu 0,7 pontos (de 6,1% a 5,4%). No Peru, se registrou uma queda de 2,0 pontos na taxa de pobreza (de 27,8% a 25,8%) e na Argentina e Colômbia a redução foi de algo superior a 1 ponto percentual. Nesses três últimos países, a pobreza extrema não apresentou variações apreciáveis em relação aos níveis de 2011” (CEPAL, 2013).

pobreza extrema, onde a tônica é a busca da equidade social na distribuição dos bens e serviços públicos, cuja expressão maior é a focalização em segmentos, excluindo-se da agenda política o tema da igualdade social. São medidas que, em sua visão, apresentam resultados imediatos positivos, os quais, mesmo residuais, podem impactar significativamente e conjunturalmente no conjunto da economia, mas que são insuficientes para conter as desigualdades sociais e econômicas em sua completude.

Embora reconheça que a gestão coletiva dos riscos sociais na América Latina varie em grau e na forma como são gerados em cada país, Franzoni (2007) assinalou em seus estudos que, apesar da diversidade étnica, cultural, econômica e política, é possível, a partir da metodologia de análise proposta por Esping-Andersen, identificar padrões entre as especificidades de cada nação localizada na região.

Desse ponto de vista, é possível afirmar que, do mesmo modo que na Europa e em outras regiões geográficas do mundo que agrupam diferentes nações, as políticas sociais na América Latina – apesar de algumas analogias – foram erguidas a partir das condições sociais inerentes às peculiaridades do próprio processo de formação social de cada país. Isso quer dizer que cada nação, em seu processo sócio-histórico, em determinadas circunstâncias criaram formas próprias de enfrentamento da questão social.

Mesmo assim, em pesquisa comparativa, Juliana Martinez Franzoni sublinhou alguns traços comuns entre os 18 países latino-americanos investigados: mercado de trabalho insuficiente, políticas públicas incipientes e centralidade na responsabilidade doméstica, focada principalmente na maior responsabilização das mulheres.

Na arquitetura dos regimes de proteção social na América Latina, a pesquisadora, analisando o grau de influência do mercado, do Estado e das famílias, agrupou os países, a partir de três tipologias de proteção social: estatal produtivista (políticas públicas destinadas à melhoria das condições da força do trabalho para atender ao mercado de trabalho/ formação de capital humano); estatal protecionista (políticas sociais focadas na proteção social de riscos sociais, com a contribuição dos trabalhadores) e o terceiro agrupamento denominado familiarista (diante do mercado e políticas públicas excludentes, as famílias dependem somente dos arranjos familiares e comunitários).

Alocado no agrupamento estatal protecionista, juntamente com México, Panamá, Uruguai e Costa Rica, o Brasil é o país que apresenta maior concentração de renda, reduzidos gastos sociais, embora disponibilize maior volume de recursos na seguridade social,

particularmente na Previdência Social. Com políticas públicas de proteção social fundadas nas contribuições dos assalariados, provenientes de ocupações nos setores formais da economia, ainda existe no Brasil um amplo contingente populacional excluído do acesso a serviços públicos básicos.

Na análise de Franzoni (2007), no regime estatal protecionista o acesso à renda por meio do mercado de trabalho é menor que no regime estatal produtivista, embora seja superior aos outros regimes. Uma característica peculiar a esse regime é o alto grau de desmercantilização da proteção social, embora ainda estratificada, legado do modelo bismarkiano implantado no Brasil nos anos 1930.

Na interpretação de Solano (2004), a trajetória das políticas sociais e de sistemas protetivos na América Latina tem uma larga história, localizando-se em sua industrialização o ponto de partida para a expansão e extensão de direitos. A previdência social, um dos eixos catalisadores de consensos de caráter redistributivo entre setores da classe média, sindicatos, funcionários públicos, empresários e políticos, institucionalizou-se em bases regressivas, não democráticas, excluindo os trabalhadores rurais, trabalhadores domésticos, informais e outros segmentos não alinhados com o projeto de industrialização.

Para o autor, essa escolha propiciou acentuada desigualdade social, limitada cobertura de proteção social e precária qualidade nos serviços sociais ofertados. Em suas análises, estava embutida nesse modelo a preservação da divisão familiar do trabalho, conferindo ao homem adulto o papel de provedor e destinatário de direitos, extensivo à sua família por meio do trabalho formal. Às mulheres caberia a responsabilidade de alimentar, educar e cuidar, garantindo bem-estar aos demais membros da família.

Em suas análises, incorpora outras tipologias: regime universalista, regime dual e regime excludente. Nos regimes universalistas inclui Chile, Argentina, Uruguai e Costa Rica, mais próximos dos regimes conservadores europeus. No regime dual, Brasil, México, Colômbia e Venezuela caracterizam-se por uma separação entre trabalhadores protegidos e desprotegidos, concentrando-se os sistemas protetivos nas áreas urbanas. Os demais países localizam-se no regime excludente.

Avaliando as ameaças da crise dos anos 1990 aos vários regimes, Solano (2004) destaca algumas preocupações, principalmente em relação aos países com regime dual, em virtude da inconsistência gerada pela ausência de direitos universais. Observa que a focalização e a ênfase no enfrentamento da pobreza podem se constituir um risco nos países

com regime dual. Se, de um lado, pode assegurar mínimos sociais aos trabalhadores excluídos dos sistemas protetivos vinculados ao mercado de trabalho, alargando a cidadania social, de outro pode se constituir uma estratégia limitadora da cidadania plena, podendo gerar a estigmatização social e o neoclientelismo.

Nessa ideia, da mesma forma, a descentralização, a indisciplina fiscal e desigual distribuição de renda podem ser ameaçadores em decorrência dos amplos segmentos ainda em situação de desproteção, induzindo a criação de redes de proteção social locais de base comunitária e familiar, indispensáveis no enfrentamento das vulnerabilidades sociais decorrentes das incertezas econômicas e pessoais.

No contexto de crise estrutural do capital, Franzoni (2005) aponta para a possibilidade de transformação das tensões em oportunidades na medida em que se criam, consolidam e ampliam espaços públicos democráticos necessários ao estabelecimento de consensos em torno de objetivos distributivos. Certamente uma reengenharia na estruturação das políticas sociais é indispensável, revendo aspectos como a quantidade de recurso, a destinação de recursos ao atendimento de crianças, adolescentes e idosos, os critérios de acesso, a duração dos benefícios e o sentido de cidadania que lhe é dado.

Em suas investigações, usando como critérios de avaliação: *mercantilização* (distância entre o bem-estar e o poder de compra), *desfamiliarização* (medida em que o bem-estar deixa de ser responsabilidade da família, exclusivamente das mulheres) e *desclientelização* (acesso aos serviços públicos numa relação de direito), aponta o papel dos regimes de bem-estar na estratificação social, reconhecendo que as diferenciações ocorrem numa estreita correlação com os modelos instituídos. Alguns apresentam caráter mais distributivo que outros, mais relacionados ao mercado e à divisão sexual do trabalho, contribuindo em algumas situações para acentuar as desigualdades de gênero.

Ao introduzir a *desfamiliarização* entre os critérios de análise, a pesquisadora destaca um elemento fundante na atual configuração das políticas sociais brasileiras: a participação da mulher no sistema protetivo familiar. Em suas argumentações, essa instituição social até recentemente vinha sendo considerada uma categoria secundarizada – inclusive a teoria da modernização de meados do século XX chegou a anunciar sua perda de função em relação a outras instituições sociais. Apesar de, nos anos 1980, o binômio mercado-Estado ter assumido centralidade na região, as pesquisadoras feministas conseguiram incluir nesse debate os cuidados e o trabalho familiar não remunerado como elemento de produção de bem-estar.

Apesar da pouca teorização sobre o assunto, é notória a importância da família, que, na interação entre pessoas, com vínculo de parentesco ou não, produzem coletivamente condições de vida material e não material, coabitando ou não na mesma residência, participando direta ou indiretamente na provisão de renda e no cuidado de seus membros. Em termos de estrutura, no Brasil, assim como na Bolívia, no México e na Costa Rica, mais de 50% das famílias são nucleares com filhos, registrando-se um crescimento no número de famílias chefiadas por mulheres, as quais enfrentam um acelerado processo de empobrecimento.³¹

“Hoje, seja na Europa ou na América Latina não é possível afirmar que existe um ‘modelo puro’”, declara Boschetti (2009, p. 177) em seus estudos sobre a seguridade social no subcontinente, anotando a heterogeneidade na instituição dos primeiros regimes de seguridade social em todos os países sul-americanos, nos anos noventa. E, como todos os regimes que se desenvolveram no marco da ordem social capitalista, os modelos sul-americanos também foram edificados sobre as bases da organização social do trabalho.

Mas se essa é uma característica que em determinado tempo histórico proporcionou garantia de direitos derivados do trabalho aos trabalhadores europeus – extensivos às suas famílias –, garantindo-lhes seguranças diante dos riscos inerentes à sua capacidade laboral, inclusive numa perspectiva universal, é bem verdade que o mesmo não se pode atribuir à América Latina e ao Caribe. Do lado de cá, nos países latino-americanos e do Caribe, analisa Ivanete Boschetti, onde impera a informalidade do trabalho, elevadas taxas de desemprego na área urbana e rural e acentuada desigualdade social, o caráter contributivo que subjaz à lógica do seguro social reduz o acesso à proteção social de significativo contingente da população.

Nesse sentido, o debate sobre a seguridade social na América Latina deve ampliar as análises restritas à previdência ou pensões, visto que traz, em seu cerne, tanto a “lógica do seguro” quanto a “lógica da assistência”, sendo essa associação a grande inovação proposta pelo famoso Plano Beveridge (BOSCHETTI, 2009, p. 177).

Esse é o contexto no qual se institucionalizaram os vários modelos de proteção social nos países da América Latina e do Caribe, a exemplo do Brasil. Com feições próprias do

³¹ Estrutura familiar nuclear ou *conjugal* consiste num homem, numa mulher e nos seus filhos, biológicos ou adotados, habitando num ambiente familiar comum. A estrutura nuclear tem uma grande capacidade de adaptação, reformulando a sua constituição, quando necessário. Fonte: www.wikipedia.org. Acesso em: 2 fev. 2015.

movimento histórico de formação social do País, à mercê do humor oscilante do modo de produção capitalista e eivados de contradições, em meio a reformas e contrarreformas – no limbo entre os direitos de cidadania e os privilégios tradicionais –, foram modelados os sistemas de seguridade social no País.

3.2 A construção/desconstrução dos direitos no Brasil

Discorrer sobre os direitos no Brasil significa lançar olhares sobre o seu processo de construção, suas faltas e ausências e a dificuldade de enraizamento da cidadania em sua plenitude. Contestando a tese de que “o direito no Brasil não existe”, Rodriguez (2004) defende que se procure explicar o direito pelo que efetivamente se formou, mesmo com suas distorções, mas sem desconsiderar os avanços históricos – comparados aos tempos passados – e zelar pelo seu funcionamento.

Essa abordagem orienta, nesta seção, a sistematização de ideias sobre a dimensão contraditória e ambivalente da instituição dos direitos formais no processo histórico brasileiro, considerando a ambiguidade dos seus efeitos: ora conservadores, ora revolucionários, seguindo o pressuposto adotado por Rodriguez (2004) de que cada país, a partir de seus valores e experiência histórica, acaba por construir uma forma de direito e de Estado.

Retomando o fio dos argumentos, como diz o ditado popular: adiante com a carroça. Existem inúmeras ideias que – a partir das interpretações e análises a respeito da especificidade da formação nacional – trazem elementos elucidativos na explicação sobre as contradições do Estado de direito no Brasil.

Na interpretação de Fernandes (2005), o Estado brasileiro estruturou-se com peculiaridades e singularidades próprias de uma sociedade de capitalismo tardio, referenciadas na escravidão e numa sociedade de privilégios, cujo legado histórico inscreve-se nas contradições profundas da sua formação socioeconômica e política. Em sua tripla função de conciliar as transformações capitalistas internas, a dominação burguesa e o capitalismo imperialista externo, o poder burguês ganhou forma e conteúdo na estrutura social vigorosa do regime escravocrata e em instituições políticas tradicionais e conservadoras que, de alguma forma, persistem até os dias de hoje.

O Brasil do presente, afirma Florestan Fernandes (2005), deve ser explicado pelo seu próprio passado. As condições e fatores histórico-sociais que justificaram e influenciaram os processos sociais por meio dos quais se originaram a organização do poder da economia, da sociedade e do Estado no Brasil são elementos determinantes nas explicações sobre as mudanças estruturais que marcaram a construção da sociedade nacional.

Uma nação não aparece e se completa de uma hora para outra. Ela se constitui lentamente, por vezes, sob convulsões profundas, numa trajetória de zigue-zagues. Isso sucedeu no Brasil, mas de maneira a converter essa transição, do ponto de vista econômico, no período de consolidação do capitalismo (FERNANDES, 2005, p. 44).

Esse é um bom ponto de partida para compreender o cenário onde se ergueu o novo projeto de Estado nacional dos anos 30 no início do século XX. O poder da aristocracia rural, deslocado para os centros urbanos, assumiu papel relevante no ambiente político, secularizando suas ideias, suas concepções políticas e aspirações sociais. No mundo moral da emergente burguesia, as lealdades pessoais e situações de interesses que fundaram o espírito burguês impulsor da nova ordem social competitiva penetraram nas instituições jurídicas e políticas.

Os signos da aristocracia agrária subsistiram na disseminação dos privilégios e no aparecimento da “dualidade ética”, que dividiu a fronteira do poder entre o “nosso grupo”, reduzido à família dos interessados, e ao “grupo dos outros”, referente à coletividade como um todo, afirma Florestan Fernandes (2005).

Nesse entrecruzamento do público e do privado, moldou-se a sociedade nacional com base nas estruturas econômicas, sociais e políticas da sociedade colonial, resultado da combinação, necessária e útil, do arcaico e do moderno, num processo de modernização conservadora.³²

³² Em Fleury (1994, p. 66) encontra-se a explicação sobre o conceito do termo *modernização conservadora*. “Trata-se da modernização ocorrida em sociedades onde o processo de industrialização se deu com algum atraso em relação aos demais países industrializados: capitalismo retardatário, o que agravava ainda mais a debilidade política e econômica da burguesia, face ao vulto da mobilização de capital requerido para introduzir-se em um processo que já andava a caminho desde o início da Revolução Industrial inglesa. Dada a ausência de uma burguesia hegemônica, a modernização se faz sem alijar as classes tradicionais do bloco no poder. Ao contrário, há uma modernização da elite agrária que estabelece uma coalizão com a burguesia industrial débil, através da mediação do Estado, denominada revolução pelo alto, via Estado, embora não se trate propriamente de uma revolução, mas de um processo de modernização que restaura e conserva aspectos essenciais das relações de autoridade tradicionais.”

“Com vaivéns, avanços e recuos, ele se desenrola através de um século e meio de vicissitudes”, ressalta o historiador Prado Jr. (2011, p. 8). As renovadas formas de organização social do povo brasileiro, introduzidas nos tempos coloniais, permaneceram igualmente presentes na contemporaneidade, marcadamente nas estruturas econômicas e sociais, conservando-se nos tempos modernos os traços do regime escravista, ausência de uma sólida economia nacional, processos produtivos arcaicos, relações sociais pautadas no antigo/novo modelo de paternalismo colonial.

Essas interpretações reforçam as teses de que as raízes da visão patrimonialista de Estado encontram-se nesse passado, de onde provém a forma de poder, em que os negócios públicos são conduzidos pela comunidade política como negócios privados seus, institucionalizando-se um tipo peculiar de dominação, que – no Brasil moderno – foi legitimado no tradicionalismo da sociedade oligárquica.

“Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse” (FAORO, 2008, p. 837). As novas/velhas práticas de exercício do poder político – fundado no mando e no favor – vão servindo de sustentáculo às modernas instituições brasileiras. No desenho institucional do capitalismo industrial impulsionado do alto, a presença marcante de um modelo de Estado autoritário – principal vetor do processo de modernização – que encontrou no paternalismo a forma de sua legitimidade.

Mas, como sugere Rodriguez (2004), é preciso situar historicamente a questão do favor como mediação (quase) universal das relações sociais para avançar nas análises sobre o direito no Brasil. Para este pesquisador do Cebrap-SP, o favor é um conceito que se coloca como uma barreira teórica intransponível para qualquer tese que se destine a pensar o direito, esvaziando o seu conteúdo, subtraindo-lhe todo o sentido, reduzindo-o a uma mera superestrutura a serviço da dominação de classe.

Na marcha dessas ideias, é no tempo histórico dos anos noventa que se dá a iniciação tardia do Brasil no capitalismo industrial, ainda sob a hegemonia oligárquica. Nos anos pós-1930, quando o Estado brasileiro – travestido de novo –, por meio da regulação e participação direta na produção, assumiu o papel principal na acumulação capitalista, inaugurou-se, no País, a transição para a modernidade.

Inicia-se um novo tempo pautado na recomposição das estruturas de poder sobre as quais se configuraram o poder da burguesia emergente, sob a batuta do Estado. Para Florestan

Fernandes (2005), a burguesia brasileira – no contexto da recém-inaugurada economia industrial e ainda frágil sociedade de classes – buscou inscrever a sua dominação pelo Estado, antes mesmo de converter a dominação socioeconômica, como o fez historicamente as burguesias de capitalismo avançado.

Paradoxalmente, a burguesia – porta-voz dos valores da modernidade – não se desvencilhou imediatamente dos valores ultraconservadores da oligarquia rural. Mergulhada na contradição entre as concepções liberais e republicanas e os valores da ordem vigente, a classe dominante alicerçou seu poder em um terreno conflituoso de múltiplos e divergentes interesses, expressos numa relativa “oposição dentro da ordem” e na ampliação de possibilidades de emergência de “oposições contra a ordem”.

Na visão de Florestan Fernandes (2005), as elites brasileiras, despreparadas, acomodaram-se moralmente à pressão de dentro, tolerando as divergências internas, mas atribuíram à segunda forma de oposição uma ameaça à sua dominação, mobilizando mecanismos de repressão para impedir que as massas populares produzissem um espaço político próprio, no interior da ordem vigente, abrindo-se o flanco para o paternalismo, o mandonismo e a manipulação eleitoral.

Mas, como todo Estado de natureza capitalista – entendido como expressão do movimento contraditório das classes sociais –, o Estado brasileiro, embora tenha assumido com desenvoltura a sua função de “revolução de cima para baixo”, frente à politização das massas se viu obrigado, por vezes, a estabelecer alianças com as classes subalternas, a exemplo do populismo dos anos pós-1930, analisado por Octavio Ianni na sua obra clássica: *O colapso do populismo no Brasil*, lançado nos anos duros da ditadura militar pós-golpe de 1964.

Compartilhando desse pensamento, Carlos Nelson Coutinho (2011) dá ênfase ao esforço de busca de legitimidade da burguesia emergente, junto aos segmentos subalternizados, e às formas estabelecidas de poder autocrático, colocando na invisibilidade as lutas sócio-históricas da classe trabalhadora rural e dos movimentos do operariado urbano.

Ao longo dos anos pós-1945, quando, no cenário mundial, a batalha entre o socialismo e o imperialismo capitalista ganhou envergadura, a burguesia brasileira, aliando-se às velhas classes dominantes, de costas para as classes subalternas – pela “via não clássica” –, criou as condições objetivas ao amadurecimento do capitalismo.³³ (COUTINHO, 2011).

³³ Na explicação de Coutinho (2011, p. 232), a “via clássica implica uma solução revolucionária, com a

Na explicação de Nunes (2010, p. 39), a gramática política brasileira – sintetizada na interação entre o clientelismo, o isolamento burocrático, o corporativismo e o universalismo procedimental – deu robustez ao Estado nacional desenvolvimentista, configurando-se, como em toda a América Latina, num traço marcante no processo de democratização do País. O Estado Novo varguista foi palco de inúmeras legislações corporativas, da criação de empresas estatais e da ampla reforma no serviço público. Com base na meritocracia, novas práticas na gestão dos negócios públicos interagiram com a antiga gramática do clientelismo, instalando-se, no Brasil, um “Estado de compromisso” – contraditório – disposto a agradar a muitos interesses, inclusive antagônicos.³⁴

Resgatando a ideia de Rodriguez (2004) de que o direito tanto pode produzir efeitos conservadores como revolucionários, cabe observar que, naquelas circunstâncias, se em um determinado momento o governo sinalizou com a institucionalização de regras sobre o trabalho assalariado, por outro reforçou o seu braço ditatorial sobre o direito de organização dos trabalhadores, com a lei de regulação da sindicalização.

Nesse conjunto de interpretações são identificadas inúmeras convergências. Primeiro, o *jeito brasileiro*³⁵ de inserção no capitalismo industrial – mesmo que tardiamente –, alinhando os interesses da burguesia emergente da recente economia aos interesses da hegemonia oligárquica, recompondo as estruturas de poder no Brasil, que passa a ser mediado pelo Estado.

Segundo, a burguesia – porta-voz dos valores da modernidade –, na prática, não se desprende de imediato do conservadorismo da oligarquia rural, criando contradições acentuadas entre os ideais liberais de base republicana e a ordem vigente. Terceiro, os pilares que deram sustentação à classe dominante foram erguidos sobre o autoritarismo, a repressão, o mandonismo e o amordaçamento das massas populares.

destruição da grande propriedade pré-capitalista e a criação de um campesinato livre, enquanto o caminho ‘não clássico’ tem lugar quando a grande propriedade e a velha classe latifundiária se conservam, introduzindo progressivamente e ‘pelo alto’ novas relações capitalistas”.

³⁴ Para José Murilo de Carvalho (2010), a construção da cidadania no Brasil contrasta com a sequência histórica de fundação dos direitos desenvolvida por Marshall, para quem a cidadania é expressão do amadurecimento e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Diferentemente da trajetória dos direitos na Europa, no Brasil a cidadania se ergueu por caminhos tortuosos, com ênfase, principalmente, nos direitos sociais.

³⁵ A expressão “jeito brasileiro”, sem qualquer teor pejorativo ou folclórico, é utilizado nesta tese a partir das referências teóricas construídas na obra *Jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros*, entendido como “mecanismo de adaptação face às condições de ‘vida’ ou da ‘sociedade’” (BARBOSA, 2005, p. 83), que, na constatação da sua pesquisa, aparece tanto nos discursos eruditos quanto nos populares.

Mesmo nos anos pós-1945, quando o processo de democratização³⁶ assentou novas bases de um sistema político regido por partidos, as antigas práticas clientelistas da velha República se fizeram presentes na vida política do País. Apesar da centralidade da política partidária e eleitoral, da valorização do Congresso com poder de controle sobre o orçamento da União, do controle legislativo sobre as ações do executivo, ergueu-se um modelo de Estado focado na tecnoburocracia.

Enquanto o Congresso e os partidos estavam ocupados com questões gerais, embora ligadas ao debate político nacional, às políticas redistributivas ou a temas fundamentais, como o problema fundiário, a burocracia insulada dedicava-se à formulação e administração de políticas vinculadas ao processo de industrialização (NUNES, 2010, p. 131).

A crise capitalista mundial dos anos pós-guerra, atrelada ao crescimento das demandas sociais da classe trabalhadora – organizados em novas formas de reivindicação no campo e na cidade – e mesmo dos grupos empresariais emergentes, são fatores que contribuíram para que o curto espaço de tempo do regime político inaugurado na Constituição Federal de 1946 entrasse em colapso (LEMOS, 2011).

No Estado institucional, em nome da segurança nacional, adotou-se como base o mesmo “sincretismo político”³⁷ que ergueu o moderno Estado brasileiro para dar forma e conteúdo ao aparelho estatal durante a ditadura pós-1964. Sob o discurso da planificação, a burguesia concentrou poder no incremento de condições favoráveis à maior lucratividade do capital. Ganhou vulto um modelo híbrido de burocracia, organizada com referência nos aspectos técnicos e políticos na formação da elite governante e na formulação de políticas públicas indutoras da aceleração do desenvolvimento capitalista.

Entre a necessidade de intensificação da acumulação capitalista de uma economia periférica em crise e a pressão social eclodida com a brusca expansão da sociedade de classes, a classe dominante encontrou, na repressão policial-militar e na compressão política, os mecanismos necessários à normalidade e à legitimidade, que, de acordo com Florestan Fernandes (2005), conduziram à consolidação da autocracia burguesa.

³⁶ Democratização é entendida como processo histórico, concreta força política ordenadora de formação econômica sobre a qual nasce, opera, problematiza e desaparece. O termo é utilizado por Luckács para enfatizar a dimensão dinâmica da democracia, tirando-lhe a perspectiva a-histórica e estática que muitos autores lhe atribuem. LUKÁCS, 2008.

³⁷ “Sincretismo político” é uma expressão utilizada por Oliveira Nunes (2010) na sua interpretação da política de alianças conciliatórias de interesses, muitas vezes antagônicos, presentes na formação social brasileira.

Para manter seus próprios privilégios e conter os anseios da crescente massa de trabalhadores, a burguesia não só instituiu formas de manter a “situação sob controle”, sob o signo de promoção da paz social necessária ao crescimento e ao progresso, como institucionalizou mecanismos de neutralização de forças antiburguesas de dentro e de fora da classe dominante.

Nesse caldeirão chamado Brasil – de muitas contradições e variados interesses –, o imaginário político brasileiro reproduziu o mesmo movimento contraditório que marcou o desenvolvimento capitalista no Brasil, onde o velho e tradicional – revitalizados – se incorporaram ao moderno, dando forma e conteúdo às práticas sociais e políticas. As estruturas arcaicas de produção baseadas nas relações escravocratas – origem do poder político centrado na terra, o coronelismo³⁸ – coexistiram com as reformas modernizadoras do emergente capitalismo industrial, no início do século XX.

Nesse cenário – entre o velho e o novo –, a antinomia dádiva versus direito amalgamam-se à estrutura social autoritária, constituindo-se uma unidade dialógica explicitada nas diferentes formas institucionalizadas de poder no percurso de construção democrática no País.

Fundada na polaridade da divisão social das classes no Brasil – instalando-se num polo o mundo das “carências” e, no outro extremo, o universo dos “privilégios” –, essa contradição ganha expressão e vulto no populismo³⁹, eixo articulador da política brasileira, apontado por Chauí (1994) como principal obstáculo à democratização da sociedade.

Uma carência é sempre específica e particular, não conseguindo generalizar-se num interesse comum nem universalizar-se num direito sem deixar de ser privilégio. Um privilégio é sempre particular e específico, não pode generalizar-se num interesse comum nem universalizar-se num direito sem deixar de ser um privilégio (CHAUÍ, 1994, p. 28).

As velhas práticas oligárquicas alicerçadas nas invenções históricas e construções culturais dos colonizadores, travestidas de novas, alimentaram a formação do Estado

³⁸ Coronelismo, expressão conceituada como o “compromisso que resultaria num sistema de reciprocidade em que de um lado estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais, e, de outro, a situação política dominante do Estado que dispõe do erário, dos empregos, dos favores, da força policial” (SALES, 2006, p. 7).

³⁹ O populismo é explicado por Chauí (2000) como uma forma de exercício de poder da classe dominante, sem mediações com as instituições políticas, em que se procura uma relação direta entre governantes e governados. O poder é pensado e realizado sob a forma de tutela e favor, personalista, autocrático, despótico e teológico.

nacional, reproduzindo relações sociais sob a forma de mando/obediência e do favor, sem discernimento entre o público e o privado, configurando-se, na tese de Chauí (2010), um forte obstáculo à construção dos direitos no Brasil.

Nas relações escravocratas de base patriarcal espalhadas em toda a vida econômica e social, Caio Prado Júnior (2011) identifica as raízes da relação contraditória entre a dívida e o direito. Em suas análises, as práticas da colônia de recursos escassos atravessaram a linha do tempo, ampliando o fosso entre os extremos da escala social. De um lado, os possuidores, dirigentes da colônia. De outro, aqueles que viriam a se constituir, mais tarde, como a massa trabalhadora.

Na apreciação de Schwarz (2009), a estrutura social da modernidade fez nascer uma terceira classe de população destituída de qualquer propriedade: homens e mulheres, livres das correntes da escravidão, não proprietários e não incorporados ao trabalho assalariado, cuja reprodução social ficara à mercê do favor dos homens de bem, os proprietários.

Assim, a ligação do país à ordem revolucionada do capital e das liberdades civis não só não mudava os modos atrasados de produzir, como os confirmava e promovia na prática, fundando neles uma evolução com pressupostos modernos, o que naturalmente mostrava o progresso por um flanco inesperado. O estatuto colonial do trabalho, desassistido de quaisquer direitos, passava a funcionar em proveito da recém-constituída classe dominante nacional, a cujo adiantamento a sua continuidade interessava diretamente (SCHWARZ, 2009, p. 37).

Essas referências à pesada herança colonial escravista também estão presentes nos estudos de Chauí (2010), que identifica na forma hierarquizada e verticalizada de como a sociedade brasileira se organiza na contemporaneidade o seu maior legado. São relações sociais assimétricas e desiguais, fundadas em relações de mando e subserviência originadas no autoritarismo e no clientelismo. Entre os traços mais marcantes, destaca as relações de favor e tutela, a naturalização da desigualdade e da diferença, o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado.

As relações de clientelismo, afirma Bahia (2003), significadas como costume, são relações sociais que têm como atores o cliente e o *patronus*⁴⁰, traduzido na figura do padrinho ou protetor, que assume papel de dominante. Podem ser trocas diretas, baseadas no

⁴⁰ *Patronus* é uma expressão de origem latina, utilizada na Roma antiga como “defensor da plebe”, sendo utilizada a expressão cliente para o protegido (Disponível em: <http://origemdapalavra.com.br>. Acesso em: 30 dez. 2011.)

imediatismo e no individualismo envolvendo recompensas materiais ou indiretas, medidas por valores sociais como aprovação e aceitação.

No caso das trocas institucionalizadas, fundadas em normas coletivas, a autoridade independe da pessoa que a exerce, gerando uma obrigação moral – diferentemente do uso pessoal do poder que aplica indiscriminadamente a norma, ameaçando a mútua confiança, estabelecendo uma relação de interesse imediato entre quem doa e quem recebe. Nas análises sobre o fenômeno do clientelismo, Bahia (2003) identifica algumas características estruturais, comuns em todas as modalidades de patronagem: distribuição e acesso desigual de renda, insegurança social e dependência socioeconômica, falta de acesso ao poder político, a bens e serviços públicos.

O clientelismo, característica marcante na cultura política dominante, floresceu e criou raízes na sociedade agropecuária no Nordeste brasileiro, embrenhando-se em todo o agreste e no semiárido do sertão, centrada na figura do latifúndio – domínio de extensas propriedades –, de onde se originaram as bases de poder e prestígio dos chamados coronéis, argumentam Villaça e Cavalcante (1978).

Expressa num regime de favores aos amigos e perseguição aos inimigos, a prática do coronelismo se traduziu em uma estratégia reativa da classe dominante – senhores de terra – que, enfraquecida, estabeleceu alianças com o emergente poder público para troca de proveitos.

Esse fenômeno social, explica Nunes Leal (2012), presente na vida política dos municípios, com poder de arbítrio nas relações sociais locais, assumindo funções policiais, provedor dos seus empregados, benfeitor no início do século XX, perdurará na realidade da política brasileira enquanto a plenitude da cidadania não atingir todos os recantos do País. A persistência de práticas políticas tradicionais pautadas em relações de favor entre agentes políticos locais e burocracias estatais no processo de estruturação das relações sociais no Brasil, além de reproduzir as desigualdades, repõe o “mandonismo”⁴¹ e não contribui para a consolidação do Estado democrático de direito.

Nessa mesma linha, Telles (2006), ao adotar um posicionamento crítico sobre as possibilidades de efetivação de direitos por meio da subserviência, defende a desconstrução do termo “cidadania concedida”, categoria desenvolvida por Teresa Sales (1994),

⁴¹ “Mandonismo” é uma expressão que denota o poder que um indivíduo, detentor de um recurso ou cargo estratégico, utiliza para exercer domínio pessoal e arbitrário sobre a população, impedindo-a de ter livre acesso à sociedade política (CARVALHO, 1997).

interpretando que a dádiva é a negação da cidadania. Em sua visão, direito e mando é uma relação antagônica, vez que os direitos constroem relações pautadas no estatuto de sujeito que se confere ao outro, ou seja, na alteridade. E a dádiva, ao gerar em quem recebe a obrigação de retribuir, desenvolve sentimentos de lealdade que levam à submissão do devedor, retirando-lhe qualquer perspectiva de alteridade, um determinante na dimensão do direito.

Esses traços, marcantes na formação social brasileira, também serviram de balizamento para as orientações políticas conservadoras no campo das políticas sociais públicas, com maior rebatimento na política de assistência social – uma política instituída recentemente sob o signo do direito, mas tradicionalmente significava como dádiva no atendimento às necessidades básicas de expressivos segmentos da população.

Esse é o cenário onde se travou a luta histórica da construção/(des)construção dos direitos no Brasil. A forma direito foi implantada no País mergulhada num contexto de contradições, onde a classe trabalhadora – quase sempre excluída do acesso aos direitos políticos em algumas situações, os direitos civis – experimentaram as primeiras conquistas de direitos sociais e políticos, entre as quais se destacam a legislação trabalhista e a ampliação do direito ao voto.

Foi assim que se iniciou o funcionamento ambíguo do direito no Brasil. O direito de cidadania, no novo regime orientado pela centralização e pela racionalização administrativa, caminhou de braços dados com o favor, estabelecendo-se um tipo de clientelismo estatal na relação entre os diferentes grupos políticos de abrangência local ou regional, tornando-se o principal instrumento de engenharia política utilizado pelo poder dominante.

“A categoria do favor, caso bem compreendida, considerados seus limites históricos e cognitivos, pode ser um instrumental teórico adequado para dar conta de nossas contradições, mas nunca um critério para fundar maniqueísmos”, sugere Rodriguez (2004, p. 81). Se em determinado tempo histórico – em momentos mais remotos – o favor se apresentou como a forma (quase) universal de mediação de conflitos, é inegável que, no tempo histórico do presente, o direito tem assumido cada vez mais a função de mediação dos conflitos no Brasil, como será abordado mais à frente, quando das referências às mudanças advindas com a instituição do Estado democrático de direito na Constituição Federal de 1988.

3.3 Os diferentes arranjos de proteção social brasileira

Nas diferentes abordagens sobre política social no Brasil, identifica-se, nas interpretações de Pereira-Pereira (2009), Ivanete Boschetti (2009) e Elaine Behring (1998), a reiteração da premissa de que a política social é um processo inscrito na sociedade burguesa – expressão de suas múltiplas determinações: econômicas, políticas e culturais – de natureza contraditória, resultado das relações complexas do modo de produção capitalista e dos conflitos e luta de classes nele engendrados.

Essa premissa tem se constituído como um dos pilares que sustentam as análises sobre as particularidades históricas do Estado brasileiro, marcado pela desigualdade e pelo autoritarismo, no contexto de transição do capitalismo competitivo ao monopolista no Brasil, que, além de aprofundar a concentração da riqueza socialmente produzida por todos, contribuiu para acentuar o distanciamento entre o Estado e as classes subalternas, excluídas reiteradamente dos processos decisórios.

Outra base de sustentação teórica encontra ancoragem na tese defendida por Salvador (2010) de que a industrialização tardia, associada à limitada pressão social dos trabalhadores e à estrutura política oligárquica, tenha contribuído para que o Brasil tenha tido o atraso de 30 anos na adoção de medidas de proteção em relação aos países do capitalismo central. E, quando adotadas, foram arquitetadas e moldadas no interior das contradições históricas da ordem social vigente, sendo convocadas ora pra atender os interesses do capital, ora as necessidades sociais agravadas com o aprofundamento da questão social brasileira.

“A proteção social, onde quer que tenha sido empregada, sempre foi alvo de interesses discordantes entre os seus estudiosos, executores e destinatários”, confirma Potyara Pereira (2013, p. 285) em recente tese de doutoramento.

Mesmo que não se possa afirmar categoricamente que o Brasil tenha implantado uma política de proteção social ampla, nos moldes do padrão de alguns países europeus de meados do século XX – centrado no pleno emprego e na universalização da cobertura de mínimos sociais como medida de enfrentamento à pobreza –, é preciso reconhecer que os movimentos de inconformismo e resistência às mudanças anunciadas pela modernidade no Brasil conduziram a algumas importantes conquistas no campo dos direitos sociais ligados ao

trabalho, a exemplo da efetivação dos benefícios previdenciários, nos moldes do modelo bismarckiano.⁴²

O reconhecimento legal dos benefícios previdenciários institucionalizados na Lei Eloy Chaves (1923) e a presença da legislação trabalhista na mediação das relações capital versus trabalho podem ser apontados como configuração do primeiro padrão de proteção social no Brasil. Trata-se de um desenho arquitetado no início dos anos noventa, sob a lógica do seguro social, definidora dos critérios de acesso à previdência e à saúde, perdurando até a Constituição Federal de 1988.

O princípio dessa lógica é garantir proteção, às vezes exclusivamente, e às vezes prioritariamente, ao trabalhador e à sua família. É um tipo de proteção limitada que garante direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado de trabalho, o que contribui mensalmente como autônomo ou segurado especial à seguridade social (BOSCHETTI, 2009, p. 326).

Sem dúvida, um regime de proteção social restritivo, de viés corporativo, destinado somente aos segmentos da população que estavam inseridos formalmente no mercado de trabalho, fundado na contribuição financeira do trabalhador, estabelecendo-se um tipo de “cidadania regulada”⁴³, cujos direitos ficaram circunscritos ao lugar ocupado no modo de produção capitalista.

Aos trabalhadores fora do mercado, restava a assistência social como uma ajuda aos necessitados, organizada no campo da caridade e da filantropia, constituindo-se, nos dizeres de Sposati (1992), uma “cidadania de segunda classe”. Embora essa adjetivação seja uma forma de explicitar o caráter excludente do modelo de proteção social focado na lógica do seguro, trata-se, na verdade, de uma expressão que obscurece em certa medida a negação do acesso ao *status* de cidadania de um elevado número de pessoas do campo e da cidade.

⁴² “O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados” (BOSCHETTI, 2009, p. 324).

⁴³ “Cidadania regulada” é um termo utilizado por Wanderley Guilherme dos Santos (1979) para adjetivar o tipo de cidadania enraizado no sistema de estratificação ocupacional, cujas ocupações eram definidas por lei, assumindo a condição de pré-cidadania todos os trabalhadores rurais e urbanos, cujas ocupações não fossem devidamente regulamentadas.

Nesse tempo, afirma Murilo de Carvalho (2010, p. 61):

[a] assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares. Ainda sobreviviam muitas irmandades religiosas oriundas da época colonial que ofereciam a seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio-funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos. [...] Mencionem-se, ainda, as santas casas de misericórdia, instituições privadas de caridade voltadas para o atendimento aos pobres.

Tradicionalmente uma ação localizada no campo da benemerência e da filantropia, a assistência social apartada do campo dos direitos sociais mantinha forte vínculos com a ação da Igreja Católica, tendo-se no registro das primeiras experiências de enfrentamento à questão social pelo Estado assentos de medidas pontuais, de natureza corporativa, que perduraram por mais de 50 anos, desde a emergência do Estado nacional (OLIVEIRA, 2009).

Situada no espaço doméstico e do mercado, a assistência social fincou suas raízes no paradigma conservador do amparo aos necessitados e destituídos, cujas alternativas de sobrevivência estiveram limitadas à família e à sociedade, por meio da caridade e solidariedade cristã. Na interpretação de Sposati (2012), enquanto nos países de capitalismo avançado a seguridade social foi erguida associada à conquista de direitos sociais e à ampliação do exercício da cidadania, nos países de capitalismo periférico instalou-se um modelo de proteção fundado na “sociedade providência”, onde a solidariedade social da sociedade civil se constitui a protagonista na atenção aos despossuídos e destituídos.

Cabe destacar que, mesmo quando o Estado brasileiro atraiu para si a responsabilidade para com o atendimento às necessidades sociais, caracterizando-se como uma “típica política social”, a ação estatal se organizou com base na oferta de ajuda às mulheres e aos homens carentes, fundada no dever moral cristão, impregnada de representações simbólicas da benemerência. Na análise de Sposati (2010), alheia aos reclamos sociais dos movimentos inconformistas com a realidade brasileira, a classe dominante insistiu em tratar a pobreza como uma disfunção individual – como caso de polícia –, enfrentada por meio de aparelhos repressivos.

No registro histórico das primeiras práticas estatais – Boschetti (2003), Couto (2010), Pereira-Pereira (1996), Sposati (2010), Santos (1979), entre outros –, é possível identificar, no campo da assistência social, formas subsidiárias de subvenção às organizações para realização

de um conjunto de ações assistemáticas, descontínuas, pontuais e fragmentadas – distantes do seu reconhecimento legal como um direito.

O curioso é que, no modo como se organizou institucionalmente, com foco no amparo social e na caridade originada da boa vontade, a assistência ganhou envergadura – não como direito, mas como “ação social”, expressão linguística presente até os dias de hoje nas referências à assistência social.

Ao analisar a forma como a elite brasileira enfrentou a pobreza de modo a relativizar os conflitos e preservar seus privilégios, Alayõn (1992) também aponta o assistencialismo como uma estratégia historicamente adotada pela classe dominante, com a dupla função de reduzir a miséria que gera e perpetuar o sistema de exploração. De outro ângulo, reconhece que, embora as políticas sociais sejam expressão da forma como as classes dominantes buscam reproduzir a força de trabalho necessária ao desenvolvimento do capitalismo, é inegável a força da luta social dos despossuídos na busca de resposta às suas enormes dificuldades, constituindo-se a principal força motriz para as conquistas, que mais tarde – em 1988 – adquiriram *status* de direitos sociais no Brasil.

Na visão de Alayõn (1992, p. 50), “[...] é o grau de desenvolvimento das lutas de classes que vai orientando esse processo em relação à implementação ou não de tais ou quais políticas sociais (e em tal ou qual amplitude)”.

No vaivém da luta social por melhores condições de vida, muito lentamente, em aproximadamente 60 anos, o Brasil alargou o regime de proteção social para além da lógica do seguro.

No período histórico de instituição do Estado democrático de direito, em 1988, os novos valores, que vinham se incorporando na vida política, além de (re)significar a dimensão do público, estabeleceram outras âncoras ao sistema de proteção social, incorporando tardiamente nos sistemas públicos de proteção social dos anos pós-1988 as diretrizes beveridgianas.

Inaugurou-se uma nova era no padrão de proteção social brasileiro, provocando inúmeros estudos, análises e debates registrados em ampla literatura. É fato que o novo arranjo constitucional de 1988 impulsionou, nos anos que se seguiram, a criação de sistemas públicos protetivos, de caráter descentralizado e participativo, fundado nas diretrizes e princípios do novo pacto federativo.

Os escritos de Jaccoud (2009) enaltecem o alargamento dos direitos sociais prescritos na Carta Magna, valorizando a instituição da seguridade social – saúde, assistência social e previdência – como um sistema básico de proteção social, a obrigatoriedade do Estado, o reconhecimento da assistência social como política pública e a extensão de direitos previdenciários como alterações radicais que contribuiram para o crescimento das políticas sociais.

Nas análises de Boschetti (2009), esse rearranjo constitucional na seguridade brasileira, apesar de apontar para um sistema amplo de proteção social, acabou caracterizado como um sistema híbrido conjugado de direitos derivados do trabalho (previdência), direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência), com dificuldades objetivas de integração e articulação.

No ponto de vista de Yazbek (2012), a diretriz constitucional de descentralização, participação popular no controle das políticas sociais e a perspectiva de integração de políticas sociais revelam o caráter inovador do reordenamento do sistema protetivo do País a partir da Constituição Federal de 1988.

Existem muitos outros aspectos apontados na configuração do padrão de proteção social brasileiro pós-1988 que ganham notoriedade no debate: os princípios da universalidade e equidade; a reconfiguração do fundo público; a redefinição no papel do Estado na garantia do acesso à renda, bens e serviços sociais públicos, para além do seguro social, reconhecidos jurídica e socialmente como exercício de plena cidadania.

Esse processo inscreveu juridicamente a assistência social no novo campo da seguridade social e da proteção social pública, explicita Yazbek (1996). Mas, como o avanço da democratização da política se entrelaça com os rearranjos das políticas sociais, criando antagonismos entre velhas e novas práticas e formas de ser e fazer, a travessia do tradicionalismo ao reconhecimento público da assistência social como direito, apesar do *status* jurídico legal, tem sido muito difícil, embora os ventos democráticos façam desse momento histórico um tempo decisivo.

Se no campo jurídico institucional há registro de significativos avanços, na sua organicidade e financiamento ainda há muito a ser feito. Instituída para atender às necessidades sociais de cidadãos e cidadãs, como parte integrante do sistema de proteção social brasileiro, juntamente com a saúde e a previdência social, a assistência social se

coloca como um dever do Estado, produzindo-se, no outro extremo, um direito subjetivo (COUTO, 2011).

No modo de produção capitalista, explica Pereira-Pereira (1996), a assistência social sempre esteve no limbo – entre os imperativos da rentabilidade e das necessidades sociais –, vislumbrando-se modelos que transitam entre o assistencialismo – *modelo stricto sensu* – e a lógica do direito – *modelo lato sensu* –, ora limitando-se à legitimação do poder das elites, ora estendendo-se à democratização e inclusão social ancorada no princípio da universalização. Avançar na perspectiva do direito – enfatiza a autora – implica rejeitar o perfil *stricto sensu* e caminhar na defesa da modalidade *lato sensu*, para além da pobreza absoluta, mas no horizonte de recompor os nexos entre econômico e político, recolocando a assistência social no centro do debate sobre as suas determinações históricas e de classe.⁴⁴

Temperando os debates sobre as dificuldades de efetivação da conquista de estatuto de política pública da assistência social, Mestriner (2010) acrescenta o cenário adverso da reforma neoliberal do Estado, no qual se estruturou lentamente o arcabouço jurídico-legal do chamado tripé da seguridade social – previdência, saúde e assistência social, resultante de um longo processo de negociação e acordos entre diferentes forças políticas.

No caso da assistência social, pode-se afirmar que somente após 20 anos, com a configuração do Sistema Único de Assistência Social (Suas), obteve-se a completude normativa necessária a uma nova arquitetura institucional que amplia as possibilidades concretas de efetivação de direitos a ela concernentes.

Na avaliação de Yazbek (2006), a efetiva concretização do direito na área da assistência social não está dada pelo viés da regulação. É preciso produzir novas culturas desestabilizadoras das culturas dominantes de pesada herança assistencialista fundida na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, práticas enraizadas na diferentes culturas políticas em todo o País, sobretudo no trato com as classes subalternas.

Em pesquisa sobre o processo de implantação do Suas em sete estados brasileiros, publicada em 2010, constataram-se as dificuldades que a maioria dos municípios enfrentou na

⁴⁴ A assistência social *stricto sensu*, vocacionada para o problema individual do despossuído – pessoa desprovida de recursos básicos para acessar a bens e serviços públicos –, esgota-se em si mesmo ao assumir a função básica de manter a sobrevivência das pessoas sob a égide da rentabilidade, agindo de forma contingencial na reparação de danos. O modelo *lato sensu*, vocacionado para a atenção às necessidades sociais históricas e de classes, constitui-se um meio em sua função básica de mediar o acesso a direitos com participação popular (PEREIRA-PEREIRA, 1996).

estruturação do Suas, desde a formalização necessária aos requisitos legais até a estruturação das unidades de atendimento e organização dos serviços (COUTO, 2011).

Do mesmo modo, nessa linha interpretativa, as recentes reflexões críticas contidas nas publicações organizadas por Santos Paula (2014) e Crus (2013) sobre o atual estágio do Suas – articulando normatividade e operacionalidade – encontram na materialização da assistência social por meio do Suas um campo fértil de contradições e tensões que abrem espaço para a disputa da dimensão pública dessa política.

Ao assumir-se como política pública, a assistência social inova ao deslocar as “necessidades sociais”⁴⁵ do espaço doméstico, acolhendo-as publicamente, introduzindo um novo modelo de atendimento descentralizado e participativo. A oferta de bens e serviços públicos de assistência social, em unidades públicas estatais – Centros de Referência de Assistência Social ou Centros de Referência Especializados de Assistência Social –, distribuídos com base territorial, aliada à criação de mecanismos de participação popular nos processos decisórios, traz nova proposta à cultura institucional e organizacional da assistência social.

A consolidação da Assistência Social, enquanto política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, revela-se como um processo em transição, onde os valores e parâmetros afirmados pela nova institucionalidade na perspectiva do Suas, convivem cotidianamente com referência da cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista (COUTO et al., 2011, p. 260).

Apesar das normativas legais expressas nas diretrizes nacionais, práticas conservadoras, fundadas ainda na lógica do *primeiro-damismo*⁴⁶, com ações fragmentadas baseadas na benemerência, na mistura do público e privado, sem fronteiras, persistem até os dias de hoje.

Em 2009, 24% dos responsáveis pelo órgão gestor da assistência social eram primeiras-damas, das quais 52,4% tinham cursado até o ensino superior incompleto, cuja prática clientelista teve maior expressão na prestação de benefícios eventuais ofertados

⁴⁵ Para um estudo mais aprofundado sobre necessidades e carências sociais, ver *A condição pós-moderna*, de Agnes Heller (2002).

⁴⁶ *Primeiro-damismo* é um termo que designa a institucionalização do assistencialismo na figura da mulher do governante, conforme escreve Carlos Alberto Monteiro de Aguiar, em seu texto *Assistência Social no Brasil: a mudança do modelo de gestão* (Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos>. Acesso em: 11 mar. 2013.)

diretamente no órgão gestor da assistência social (Pesquisa Munic./IBGE, 2009). O último levantamento nacional realizado para avaliar a implementação desses benefícios evidencia os limites da implementação dos benefícios eventuais sob a lógica do direito, colocando a necessidade de uma agenda urgente em cada esfera de governo, em particular dos municípios, a quem cabe obrigatoriamente assegurar essas provisões.

Inserido nesse contexto de contradições, a assistência social – no fio da navalha entre a(s) cultura(s) política(s) dominante(s) e a política cultural produzida na vida social cotidiana – circula entre os limites das suas determinações históricas e suas possibilidades de efetivação como política pública no campo do direito nos moldes do reordenamento do Estado brasileiro no final dos anos 1980.

3.4 A expansão da cidadania social no Estado democrático de direito, pós-1988

O fio da meada que costura as análises sobre o momento histórico de ampliação da cidadania social brasileira é o reconhecimento de que a Constituição Federal de 1988 é o marco de referência para qualquer discussão sobre os direitos no País. “Ela representa uma possibilidade real de mudança no padrão de institucionalização que vigorou em nosso país por pelo menos um século”, afirma Rodriguez (2004, p. 87).

A possibilidade de ingresso de novos personagens em cena na condição de pessoas capazes de reivindicar e propor novos direitos, de participação popular no controle social democrático, de democratização dos espaços da política, são elementos que podem e devem inverter os processos decisórios, tradicionalmente negociados pelo alto.

Note-se que o contexto da crise capitalista dos anos 1970, de aprofundamento da desigualdade social e acirramento do quadro de pobreza de significativa parcela da população brasileira, foi também a arena central onde a pressão social da classe trabalhadora – na luta pelo atendimento às suas necessidades imediatas – e a intensa mobilização social e política pela ampliação dos espaços públicos ganharam visibilidade na agenda nacional, embalando o movimento contestatório contra a ordem estabelecida.

Nas teses de Florestan Fernandes (2005, p. 422), “[...] numa sociedade de classes em convulsão é impossível impedir que as migrações humanas, o desenraizamento social e

cultural, a miséria e a desorganização social etc. operem, simetricamente, como focos de inquietações e de frustrações sociais em larga escala”.

Nessa interpretação, o modelo contido na “democracia de cooptação”,⁴⁷ materializado na abertura lenta e gradual da política brasileira, se tornou um casamento incompatível com um Estado autocrático tão complexo, que em tempos de crise não teria excedentes para o custeio das necessárias alianças. A tendência seria o aumento dos atritos internos da classe burguesa e o crescimento das tensões antiburguesas, podendo contribuir para um capitalismo de Estado, ou mesmo precipitar a desagregação revolucionária da ordem estabelecida e a eclosão do socialismo.

Nesse cenário, em meio aos conflitos entre tendências políticas – formas arcaicas e modernas –, ocorreu um ato determinante no processo de redemocratização do País: a discussão e a aprovação da Constituição de 1988, sintetizadas na revisão da organização e do papel do Estado no contexto de crise estrutural do capitalismo. A partir de então, o Estado da nova República assume duas funções básicas: garantir um Estado de direito e proteger com equidade e igualdade os direitos básicos de cidadãos e cidadãs, assegurando-se a ampla participação popular (BRASIL, 1988).

Berço do Estado democrático de direito, a República Federativa do Brasil foi (re)desenhada sob o princípio da unidade dialética concentração/descentralização. De um lado, o poder indissolúvel dos três entes governamentais sob a coordenação geral da instância federal de onde emanam todas as diretrizes; de outro, a plena autonomia dos municípios para se auto-organizar e administrar, revestido de autoridade para atender os interesses e necessidades locais (BRASIL, 1988).

Algumas análises sobre o lento e inacabado processo de democratização do espaço público no Brasil fazem referências à nova ordem democrática instituída a partir da Carta Magna de 1988, considerada a mais liberal e democrática na formação histórica do País. Referem-se à natureza procedimental de um poder instituído sobre bases democráticas, preferencialmente de natureza popular, afirmadas em instituições políticas organizadas para dar materialidade a essa forma de poder político.

⁴⁷ A expressão “democracia cooptativa” foi adotada em Florestan Fernandes (2005), na publicação clássica *Revolução Burguesa no Brasil*, para adjetivar o modo como os conflitos de classes ganharam reconhecimento público no Brasil. Em seus argumentos, a cooptação serviu de veículo para que os diferenciados interesses e valores em conflitos se firmassem em cena pública, ganhassem suporte ou rejeição, formando um tipo de democracia restrita típica que poderia ser designada como uma democracia de cooptação.

Carregado de possibilidades de democratização dos espaços públicos, o Estado democrático se funda juridicamente na supremacia da vontade popular, abrindo-se a oportunidade de participação do povo no horizonte do autogoverno (DALARI, 1998). Contraditoriamente, sob o argumento da impossibilidade prática de se confiar na decisão direta do povo sobre os atos de governo, cria-se o procedimento da democracia representativa para que o povo possa participar por meio de representantes legal e legitimamente constituídos.

A democratização anunciada, além de ampliar as funções reguladoras dos direitos individuais aos direitos fundamentais, agora devidamente compatibilizados, inscreveu mudanças significativas na percepção tradicional dos direitos políticos e sociais no Brasil.

Carvalho (2010) reconhece o esforço de expansão da cidadania brasileira, embora denuncie os limites dos avanços democráticos dos anos 1980. A universalização do voto, a redução da idade para participação nas escolhas políticas aos 16 anos, a ampliação dos direitos sociais, o alargamento da liberdade de organização e a recuperação dos direitos civis não são mecanismos suficientes para enfrentar a principal expressão da questão social: a desigualdade social e a pobreza, fenômeno que denomina “cidadania na encruzilhada”.

A orientação de Carvalho (2010), além de sugerir as fronteiras da política na contenção do ciclo da acumulação capitalista, reconhece a essencialidade da democracia no processo de legitimação do direito. Embora se trate de um paradigma centrado na democracia formal, que traz implícita a contradição entre a vida como ela é e o mundo das normas, é provável que o seu potencial democratizante seja determinado pelo contexto sociocultural e econômico no seio do qual se dá a materialidade do poder político.

Em referência ao movimento social dos anos 1980 que culminou no (re)ordenamento do Estado brasileiro dos anos pós-1988, Florestan Fernandes (2010) enaltece os ensaios de democratização do espaço político inscritos na Carta Constitucional como importante conquista dos movimentos organizados. Não fora a pressão dos trabalhadores, o protesto sindical e a luta social organizada – pelo simples desejo da burguesia –, esses espaços jamais seriam criados. A tarefa histórica da elite brasileira tem sido conter as possibilidades de participação efetiva de frações das classes populares nos espaços de decisão política.

Na interpretação de Coutinho (1996), o Estado democrático brasileiro manifesta os anseios de um novo momento na luta política, em que a sociedade civil assume-se como protagonista, com voz e voto. Já não se trata de uma luta entre burocracias administrativas, de

um lado, e de outro representantes das classes subalternas constituídas de eleitores proprietários. A nova República torna-se expressão do movimento de uma soma de instituições, que, representando uma diversidade de interesses de grupos sociais diferentes, produzem e difundem valores e ideologias.

Apesar do reconhecimento do avanço democrático concebido na arquitetura da nova ordem institucional, na avaliação de Rennó (2011), o grau de democratização no Brasil – considerando o nível de desigualdade, a relação estabelecida entre o sistema político e os cidadãos e o comportamento destes diante do sistema político –, além de comprometer a qualidade da democracia brasileira, tem se constituído o principal obstáculo ao funcionamento do Estado democrático de direito. A insatisfação dos cidadãos e cidadãs com o funcionamento dos procedimentos democráticos, associada à violência urbana e institucional – desrespeito às leis e normas –, tanto podem comprometer a legitimidade democrática quanto podem limitar a participação política de homens e mulheres que se distanciam do sistema político.

Entretanto, não se pode negligenciar o fato de que as lutas democratizantes geradas pelos movimentos sociais no Brasil penetram nas práticas culturais e sociais engendrando novas sociabilidades que podem desenvolver um importante papel na construção de novos parâmetros e projetos alternativos de democratização.

Nesse conceito desenvolvido por Lukács (2008), a democracia, para além dos procedimentos formais, é um fenômeno intrínseco à vida material de todos, desde as questões do cotidiano às questões decisivas da sociedade. Na sua argumentação, quando questões da vida cotidiana se tornam conscientes, os sujeitos são movidos para a ação, estabelecendo-se outras sociabilidades.

Nesse cenário, ganha notoriedade na interpretação do processo democrático brasileiro a estreita aproximação entre cultura e política arguida no pensamento gramsciano. Em sua premissa, a hegemonia, além de econômica, é também cultural e política, pois é pela tomada de consciência de si e do mundo que se passa à compreensão de cada um, seu papel na vida, direitos e deveres, constituindo-se o modo de pensar e fazer de todos e cada um.

Partindo dessa orientação, os argumentos desta tese distanciam-se das ideias deterministas da passividade, cordialidade e “bestialização” do povo brasileiro, presentes em alguns estudos mais tradicionais, aproximando-se das obras científicas clássicas que rejeitam a ideia de apatia do povo e tornam visíveis as suas lutas e contradições.

Do contrário, segue a mesma esteira de Neves (2008b, p. 97) ao reconhecer que “não há análise contínua e linear sobre nosso processo histórico, uma vez que este é determinado por múltiplas relações e, principalmente, por ser nela que os sujeitos constroem a história”, ancorando-se no pensamento de que a ação das lutas democratizantes inseridas na unidade espaço-tempo abrange não só o sistema político, mas todas as práticas sociais e culturais.

Nessa concepção, a construção democrática é reconhecidamente um processo heterogêneo, plural e descontínuo que ocorre em ritmos e intensidades diferentes, desvelando a estreita relação entre cultura e política (ALVAREZ; DAGNINO, 2000).

Sob esse ponto de vista, revela-se o caráter multidimensional da construção democrática no Brasil, envolvendo aspectos da estrutura econômica, social, política e também cultural, considerando a multiplicidade de sujeitos e espaços.

Ao interpretar as lutas políticas no Brasil, Alvarez e Dagnino (2000) identificam, na participação ativa dos movimentos sociais na disputa por projetos alternativos de democracia, os nexos entre cultura e política. No seu processo de luta, os movimentos sociais produzem novas visões de democracia, identificam os traços limitadores e excludentes da ordem social vigente, atribuem novos significados às suas práticas cotidianas e ao exercício do poder, redefinindo os limites da própria política.

“[...] os movimentos sociais desenvolveram uma concepção de democracia que transcende os limites tanto das instituições políticas enquanto tradicionalmente concebidas, como do modelo das democracias realmente existentes”, argumenta Alvarez e Dagnino (2000, p. 80). Trata-se de uma nova perspectiva democrática, para além da democratização do regime político, mas da sociedade como um todo, referenciada na ampliação da noção de cidadania expressa na reivindicação radical de transformação do Estado e da institucionalidade política.

Não se pode deixar de considerar que, no contexto do autoritarismo dos anos 1970 – início da resistência ao regime autoritário do governo militarista –, seguida por toda a década de 1980, os movimentos sociais protagonizaram no Brasil a disputa por projetos alternativos de democracia, que acabaram por inscrever na Constituição Federal de 1988 significativos procedimentos e instrumentos de democratização.

No debate público sobre a formatação de uma nova referência democrática no País e a definição de espaços de ampliação dos processos democráticos, os movimentos sociais

tiveram papel central no confronto entre propostas alternativas de construção democrática e redefinição da arena política. Observe-se o registro histórico da trajetória dos movimentos sociais relatada em clássicos como: Doimo (1995), Scherer-Warren (1993), Sáder (1988), entre outros.

Os escritos revelam a pluralidade cultural embutida na luta social engendrada nos anos 1980, principalmente no seio do movimento social urbano, em sua luta cotidiana pelo acesso à própria existência. Registram ainda a heterogeneidade, a diversidade e a constituição de múltiplos atores, que, imbricados em práticas políticas conservadoras – autoritárias e clientelistas –, experimentaram a contestação à ordem social vigente, que lhes impunha relações sociais de exclusão e desigualdade, produzindo implicações culturais significativas, que culminaram na nova noção de cidadania.⁴⁸

[...] a luta por direitos, pelo direito a ter direitos, revelou o que, de fato, tinha que ser uma luta política contra uma cultura difusa do autoritarismo social, estabelecendo a base para que os movimentos populares urbanos estabelecessem uma conexão entre cultura e política como constitutiva de sua ação coletiva (DAGNINO, 2000, p. 83).

Ao se apropriar da noção de cidadania, os movimentos populares urbanos atribuíram novos significados às carências sociais, que, transformadas em objeto da luta social, passaram a ser percebidas como direito, produzindo – para si – novas identidades, como sujeitos de direitos na medida em que estabeleceram relações mais horizontalizadas com as instituições políticas.

Em pesquisa realizada na década de 1990, em São Paulo, Dagnino (2000) visualizou certa valorização dos mecanismos institucionais da democracia representativa pelos movimentos sociais que identificaram, nas suas lutas, a possibilidade de estender a sua “política cultural”⁴⁹ às arenas políticas formais.

⁴⁸ “Nova cidadania” é uma referência presente nas teses de Dagnino (2000) para explicitar sua visão antagônica ao conceito neoliberal que restringe a cidadania à relação estabelecida à forma como o indivíduo se integra ao mercado, desvelando uma categoria de não cidadãos – os despossuídos. O conceito de “nova cidadania” incorpora outras dimensões inerentes à construção democrática: as subjetividades, a ampliação do espaço da política, e se coloca como a produção de uma contracultura ao autoritarismo social.

⁴⁹ “Política cultural” é conceituada como “[...] resultado de articulações discursivas que se originam em práticas culturais existentes – nunca puras, sempre híbridas, mas apesar disso, mostrando contrastes significativos em relação às culturas dominantes – e no contexto de determinadas condições históricas”. Alvarez (2000, p. 25) faz uso desse conceito para analisar os efeitos desse processo na(s) cultura(s) política(s) imbricada(s) na formação social brasileira.

Nas abordagens de Dagnino (2006), existem diferentes projetos políticos no interior da sociedade política – mesmo da sociedade civil –, o que torna mais complexa a construção da democracia no Brasil. A presença tanto de projetos democratizantes quanto de cunho autoritário dão o tom da disputa de um jogo de forças que dão os matizes na intencionalidade da ação política.

Quando há uma correspondência entre o projeto democrático na esfera da sociedade civil e os projetos políticos afins na esfera da sociedade política, ampliam-se as possibilidades de consolidação da democracia. Uma das dimensões imprescindíveis na análise desses projetos societários, afirma a autora, é a dimensão organizacional ou institucional, que dá materialidade aos diferentes projetos.

Esse olhar sobre as mudanças sociais e políticas advindas da Constituição Federal de 1988 se constituiu no final deste capítulo, obrigatoriamente, um dos pontos de parada na construção das argumentações que sustentam teoricamente a presente tese. Não só pelo que ela foi capaz de instituir juridicamente, mas principalmente pelas possibilidades nela embutidas, embora seus limites sejam dados pelas circunstâncias sócio-históricas que envolvem todos os desdobramentos no seu processo de objetivação.

Partindo da linha de pensamento desenvolvida até aqui, considerando a dimensão contraditória das políticas sociais, as suas determinações econômicas, políticas e culturais, o processo dialético de construção/desconstrução dos direitos no Brasil e a concepção de que a materialidade dos direitos passa necessariamente pela forma como se organizam, se gestam e financiam as políticas sociais, no próximo capítulo será feita uma análise dos aspectos conceituais e normativos do novo modelo de atendimento da política de assistência social: o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

4 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: BONITO PRA CHOVER⁵⁰

Dentro da caatinga
 Nasceu uma flor tão singela
 Ela veio assim:
 Rebentando o dia
 Numa formosura plácida
 Com seus mistérios
 Nua – na capoeira
 Fria! Olhos postos no céu
 Abraçando tudo
 Cingindo de cores
 Toda a mata que morria
 Ao raiar do dia
 (Tereza Cristina Cerqueira de Sousa)⁵¹

Nos capítulos anteriores, procurou-se lançar luzes sobre as referências teóricas e históricas que balizam a trajetória de construção desta tese, discorrendo sobre ideias, pensamentos e pontos de vista que oferecem pistas à explicação e à interpretação sobre a questão social, suas múltiplas determinações e a forma como o Estado capitalista se organiza para responder às graves fraturas sociais produzidas no contexto do modo de produção capitalista.

Certamente esse burburinho de ideias aponta para múltiplos caminhos analíticos, mas, para estabelecer uma maior aproximação com o foco central do estudo proposto, seguir-se-á – deste capítulo em diante – a partir dos pontos de confluência por meio dos quais circularam todas as referências discorridas anteriormente: a dimensão contraditória das políticas sociais; a importância dos direitos sociais na redefinição das relações entre o Estado e a sociedade; o significado histórico da instituição da seguridade social no Brasil, cujo desdobramento é a criação de sistemas públicos de proteção social, entre os quais se insere o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Embora a referência aqui seja feita a uma política específica, o contexto das análises está situado no princípio da integralidade e complementaridade entre as políticas sociais, compreendendo a assistência social como um dos pilares do sistema de proteção brasileiro.

⁵⁰ Expressão sertaneja, usual no Nordeste brasileiro, em referência ao céu nublado com promessa de chuva. O professor Gilmar de Carvalho assinala na apresentação da sua obra *Bonito pra chover: ensaios sobre a cultura cearense* (2003): “Bonito pra chover é uma expectativa. Estaremos convivendo com as adversidades, até que, um dia, tudo mude, sem messianismos, a partir da rejeição de símbolos, mitos e heróis e não de sua substituição por outros. Ainda que faça sol, enquanto chove...”.

⁵¹ Poema “Uma flor na caatinga” de autoria de Tereza Cristina Cerqueira de Souza, Antologia de Poetas Brasileiros Contemporâneos, 2009, publicado em Castro, Antonio Sérgio. Flores da caatinga = Caatinga flowers / Antonio Sérgio Castro, Arnóbio Cavalcante. Campina Grande: Instituto Nacional do Semiárido, 2010.

Isso porque um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, nem tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que as políticas sociais não constituem, em si mesmas, um sistema de proteção social. O que o configura é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação (BOSCHETTI, 2012, p. 756).

Sob essa lente, são inegáveis as possibilidades dos sistemas de proteção como mediações necessárias na construção de uma nova sociabilidade. São – nos dizeres de Boschetti (2012) – conquistas civilizatórias expressas em um conjunto de direitos e deveres que, embora insuficientes para promover a emancipação humana das amarras do sistema capitalista, são capazes de alterar o padrão de desigualdade entre as classes sociais.

E apesar de a experiência brasileira na constituição de sistemas de proteção ter se dado a partir de iniciativas pontuais, fragmentadas e descontínuas, não se pode negar o significado histórico da inclusão da assistência no patamar dos direitos sociais, inserida no sistema mais amplo de proteção. Considerados os traços que abalizaram a assistência social no Brasil, e consideradas ainda as circunstâncias adversas dos anos 1990, fazê-la irromper como direito de cidadãos/cidadãs e dever do Estado no terreno árido das políticas sociais no Brasil é como ver brotar flores na caatinga.

A inscrição da assistência social no texto constitucional de 1988, como parte integrante do chamado tripé da seguridade social, demarcou a fronteira entre o fim de uma era – a pouca ou quase nenhuma presença do Estado no trato efetivo da questão social – e o começo de um novo tempo – estruturação e alargamento dos direitos sociais entre os quais se incluiu a assistência social.

A partir daí, a assistência social, antes considerada (quando muito) um dever moral, passou a ser um direito do cidadão e dever do Estado, tendo em vista não só a compensação de carências decorrentes dos impactos regressivos das políticas econômicas, mas também a prevenção de situações indignas de vida que têm sistematicamente transformado o pobre brasileiro em pária social (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 88).

Dessa constatação emerge a grandeza simbólica da institucionalização da assistência social como direito de cidadania. A expectativa de que os pobres pudessem ter acesso à

proteção social pública, independentemente de contribuição prévia, floresceu como uma linda flor que brota no semiárido, cheia de encantos, deslocando a assistência social de uma posição secundária e periférica para a centralidade da ação do Estado.

E, tal qual ocorre com os cactos que brotam no solo raso e de baixa permeabilidade do semiárido, onde o cultivo para maior qualidade da sua flor depende de muito trabalho e investimento, a efetividade da seguridade social, em particular da assistência social como “direito ativo”⁵², impõe múltiplas tarefas, envolvendo diversos sujeitos mobilizados por diferentes interesses.

Pensar a assistência social como “direito ativo” implica, na apreciação de Pereira-Pereira (1996), maior responsabilidade do Estado – principalmente dos poderes executivo e legislativo – na regulamentação complementar, na garantia de prestações de serviços e benefícios de modo sistemático e continuado, estabelecimento de programas complementares de enfrentamento à pobreza, com o devido financiamento público.

Nesse novo patamar, caberia e coube à assistência social ocupar um espaço na disputa do fundo público, inscrever-se na agenda pública e inserir-se de vez na arena dos embates e tensões, tanto no campo social e político quanto no institucional, desvelando-se – como nas demais políticas sociais – o seu caráter contraditório.

É importante lembrar que o próprio processo de regulação do *modus operandi* da seguridade social – alerta Boschetti (2003) –, inicialmente pensada de forma integrada, findou de forma setORIZADA, em conformidade com o peso administrativo, político e financeiro de cada uma das políticas: previdência, saúde e assistência social, que acabaram seguindo ritmos e cadências diferenciadas.

Esse é o pano de fundo no qual se projeta o cenário de possibilidades da assistência social como direito. No rastro de rupturas e continuidades, este capítulo se circunscreve na temporalidade da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social e demais regulações dela decorrentes, bem como das publicações oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), que constituem – em seu conjunto – o que hoje se identifica como o arcabouço jurídico legal que dá positividade ao Sistema Único de Assistência Social.

⁵² A expressão “direito ativo” é utilizada nos escritos de Pereira-Pereira (1996) para enfatizar que apenas o *status* jurídico, a inscrição na lei, não é suficiente para dar-lhe concretude. É necessário converter os direitos em políticas públicas, expressões da responsabilização do Estado com o bem-estar das pessoas.

Esse período, aparentemente curto do ponto de vista historiográfico, agrega circunstâncias históricas impulsionadoras da cultura do direito no Brasil em contraposição à tradicional cultura da dádiva, especialmente em se tratando da assistência social.

É nessa direção que os escritos recentes de Santos Paula (2014), Lopes e Rizzotti (2013), Couto (2011) e Mota (2010), entre outros, se colocam como inspiração para as análises que se seguirão sobre os dilemas e tensões que permeiam o debate sobre a efetivação da assistência social como direito. São estudos que ocorreram em estágios diferentes de estruturação do sistema, trazem olhares críticos sobre as tendências, desafios e convergem para o entendimento de que o Suas reflete um processo dinâmico e contraditório, em permanente construção.

Seguindo a esteira das abordagens avaliativas desses autores, são considerados nesse apanhado institucional do Suas os componentes que formatam a operacionalização da assistência social como política pública, fincando âncora nos elementos conceituais imbricados na sua gênese; na dimensão do controle social democrático; no aspecto do financiamento público; na organização dos serviços e benefícios; na polêmica relação entre público e privado e no nível de propagação do sistema.

Pode-se considerar que a matriz do Suas finca suas raízes nos preceitos constitucionais que incluíram entre os direitos sociais a proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados; instituíram a seguridade social como um sistema integrado de ações destinadas à garantia dos direitos a saúde, previdência e assistência social; incluíram a seguridade social entre as despesas a serem custeadas pelo fundo público e determinaram que a sua organização deveria ter um caráter democrático, descentralizado e participativo.

A Carta Magna de 1988 é, portanto, o cimento inicial sobre o qual se edificou o Suas e se desenhou a sua arquitetura. Destinada a quem dela necessitar, livre de qualquer contribuição, a assistência se propõe a assegurar prestações com a finalidade de proteger famílias e indivíduos em circunstâncias relacionadas à reprodução e aos ciclos de vida: maternidade, infância, adolescência e velhice; amparar em situações de abandono; promover a integração ao mercado de trabalho; apoiar pessoas com deficiência na sua habilitação e reabilitação, integrando-a à vida comunitária; prover benefícios de transferência de renda para pessoa com deficiência e pessoa idosa que não podem se autoprover ou ser providos por sua família (BRASIL, 1988, art. 203).

Do mesmo modo, no artigo 204 do texto constitucional encontram-se prescrições sobre a sustentação financeira das ações socioassistenciais e o requisito de um modelo de organização descentralizado e participativo no atendimento às necessidades da população.

Mas, como a aplicabilidade das determinações contidas na Lei Maior exige legislações complementares, de fato foi a partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, que se desenhou o marco regulatório norteador da operacionalização da Política de Assistência Social, expresso nas Normas Operacionais Básicas da Assistência Social de 1997 e 1998, de onde se originou a fundação do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Sem a Loas, a assistência social na Constituição seria letra morta porque, como tantos outros dispositivos constitucionais, ela não é um direito autoaplicável. A doutrina jurídica nos ensina que não basta um direito ser reconhecido para ser prontamente executável (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 101).

Sem dúvida – nos primeiros anos pós-Loas – as experiências iniciais de descentralização político-administrativa, as primeiras regras de critérios de partilha dos recursos da assistência social, a definição do compartilhamento de responsabilidades, a criação de mecanismos de controle social democrático e de instâncias de negociação e pactuação contribuíram, no seu conjunto, para a gênese do Suas, muito embora tenham sido contribuições bastante limitadas pelas condições sociais, política e econômica dos anos 1990.

É bem verdade que, naquele momento histórico de reformas liberais do Estado, ainda permanesse muito forte o “princípio de subsidiariedade”⁵³ do poder público, um traço conservador na intervenção estatal condicionada à sua complementaridade às iniciativas da sociedade civil.

Vale ressaltar que o processo de construção e aprovação da Loas foi acompanhado de tensões, posto que o projeto original não foi aprovado, vindo a sofrer inúmeras alterações que deformaram, em muitos aspectos, a proposta original que contemplava as históricas demandas da sociedade por assistência social (MOTA, 2010, p. 187).⁵⁴

⁵³ Baracho (1995) explica o princípio da subsidiariedade como um elemento limitador da intervenção do Estado na regulação social. Nos regimes de bem-estar social das sociedades capitalistas, tem sido adotado como princípio fundante da outorga de funções públicas do Estado para a sociedade, expressa em mecanismos de privatização de serviços públicos.

⁵⁴ Elizabete Mota (2010) faz alusão às propostas de inclusão da concepção de mínimos sociais no texto original da Lei e da condicionalidade de renda inferior a ¼ do salário-mínimo como do critério de acesso ao BPC.

Na contramarche de iniciativas de viés liberalizante, no movimento oscilante de amadurecimento dos direitos sociais, curiosamente, a ideia de um modelo de atendimento da assistência social na forma de um sistema unificado, nos moldes do Sistema Único da Saúde (SUS), não encontrava solo fértil e promissor para que se pudesse plantar e ver crescer sem muitas dificuldades.

O cenário de contrarreforma em curso na década noventista – retratada nos escritos de Behring (2008) e Mota (2010) – não só manteve o caráter focalista, pontual e restritivo da assistência como produziu mudanças nas relações de produção que afetaram mais frontalmente os trabalhadores e a massa da população brasileira.

A pressão do Consenso de Washington, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMI, Banco Mundial), responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto que, no campo da Proteção Social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência (COUTO, 2011, p. 35).

Logo, a entrada no novo século se deu em meio a uma conjuntura desfavorável à expansão e à reorganização da assistência social, concebida como política não contributiva, mecanismo de enfrentamento às desigualdades sociais, necessária à ampliação de acesso a outros direitos.

Na análise de Behring (2008), a própria Loas reflete o legado do ajuste fiscal quando estabelece o corte de renda de um quarto do salário-mínimo para acesso ao Benefício de Prestação Continuada. Do mesmo modo, a não regulamentação imediata dos benefícios eventuais, a baixa cobertura dos programas e a transferência de responsabilidades do poder público para o ambiente privado das organizações sem fins lucrativos constituem-se expressões da ordem econômica neoliberal, restringindo ainda mais o campo da política de assistência social.

O largo tempo entre a institucionalização da assistência social no campo do direito e a sua configuração mais objetiva também é uma demonstração das condições adversas à sua construção como direito ativo, materializado em provisões e entregas públicas, de caráter

contínuo e permanente, destinadas aos segmentos mais vulneráveis, segundo suas necessidades, na perspectiva da universalização.

Os primeiros ensaios de organicidade da política de assistência social em conformidade com os requisitos constitucionais da descentralização vieram com a Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social, publicada no apagar das luzes do mês natalino do ano de 1997.

[...] a primeira Norma Operacional Básica que disciplina o “Processo de Descentralização Político-Administrativo nas Três Esferas de Governo no campo da Política de Assistência Social” e a “Sistemática Operacional para financiamento das Ações de Assistência Social”, aplicáveis para a atuação dos gestores da assistência social, pretende tornar transparentes os procedimentos que adotará para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Estados, Distrito Federal e Municípios, como também a nova sistemática de cooperação técnica, acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações da assistência social, que compõem o Sistema de Proteção Social brasileiro (BRASIL/Ministério da Previdência e Assistência Social/ Secretaria de Assistência Social, 1997, p. 5).

A intenção era criar a estrutura básica de um sistema descentralizado e participativo prevendo o compartilhamento de responsabilidades na oferta das provisões, definição de competências, comando único em cada nível de governo e mecanismos de participação popular na formulação da política e do controle das ações, dando materialidade às prescrições constantes na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

É assim que, num *mix* de originalidade e conservadorismo – expressão utilizada por Boschetti (2003) para explicar o contraditório processo de construção da assistência social como direito –, são traçados os primeiros rabiscos do que mais tarde veio a se configurar como Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Do ponto de vista jurídico e conceitual, as inovações do final dos últimos anos da década de 1990 atribuíram *status* de direito à assistência social. Mas, ao revisitar a linha do tempo dos direitos socioassistenciais pós-Constituição Federal de 1988, Couto (2011) ressalta a ineficácia dessa novidade na concretização de ações de assistência social afirmativas de direitos. Mesmo a primeira Política Nacional de Assistência Social,⁵⁵ editada um ano depois

⁵⁵ “O Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio de sua Secretaria de Assistência Social, neste documento de Política Nacional, propõe princípios, diretrizes e estratégias que norteiam as ações de enfrentamento à pobreza, que visam à redução das desigualdades sociais e das disparidades regionais, fortemente presentes na história de nosso país. Apresenta, também, uma agenda básica com proposições em níveis

da primeira NOB, em 1998, mostrou-se insuficiente na organização das ações sob a lógica do direito, frente os programas governamentais da Era FHC.

Convém lembrar que, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Programa Comunidade Solidária (1995), o Programa Comunidade Ativa (1999), o Projeto Alvorada (2000) e a Rede Brasileira de Proteção Social (2002) ganharam centralidade na área social, notabilizando-se pela focalização no combate à pobreza e instituindo-se à margem da recém-nascida política de assistência social.

O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objetivo coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. Receberão atenção preferencial na implementação do Programa as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social (BRASIL/Decreto 1.366 de 12 de janeiro de 1995, Art. 1º. Parágrafo Único).

Na apreciação de Erick Brigante Del Porto, em sua dissertação de mestrado intitulada *A Trajetória do Programa Comunidade Solidária: 1995-2002* (2006), o programa foi criado inicialmente (1995-1998) para obter melhor desempenho na coordenação e integração de ações prioritárias no enfrentamento da pobreza extrema e estabelecer parceria entre o Estado e a sociedade.

Na sua primeira edição, o programa funcionou com base na priorização de ações das políticas setoriais com base na ideia da chamada agenda básica, expressa em um conjunto de programas definidos como prioritários para atuar em determinados municípios e executados pelas respectivas políticas setoriais em áreas capazes de impactar nas condições de vida da população mais pobre: geração de emprego e renda e desenvolvimento agrário; alimentação, nutrição e saúde; além de educação, habitação e promoção de direitos.

A segunda edição do programa (1999-2002) ocorreu no contexto do forte ajuste econômico imposto pelo acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), baseado em

estratégicos e operacionais. A Política Nacional de Assistência Social, ora apresentada à sociedade brasileira, objetiva efetivar a assistência social como Política Pública de Seguridade Social propondo ações de caráter permanente comprometidas com a construção de uma civilização mais justa e igualitária” (Resolução CNAS/207 de 16 de dezembro de 1998, Anexo I)

superávits primários que implicaram cortes severos de gastos, com maior impacto na área social.

O período 1999-2002, portanto, inicia-se sob a égide do acordo com o FMI e suas consequências sobre a gestão da política econômica e da política social. É possível compreender que, dada a “impossibilidade” de mudanças na política econômica, pautada pelo acordo com o FMI, a área social direcionasse seus esforços para a melhor gestão, focalização e maior eficiência e coordenação dos recursos disponíveis e dos programas existentes (DEL PORTO, 2006, p. 78).

As sucessivas avaliações do programa sinalizavam para a preocupação com a sua eficácia na promoção do desenvolvimento sustentável, combate efetivo da pobreza e emancipação das famílias pobres de modo que dependessem cada vez menos dos programas assistenciais tradicionais. Nascia, em meados de 1999, o programa denominado Comunidade Ativa.

Destinado à indução do desenvolvimento local sustentável em comunidades carentes, o programa previa a capacitação da comunidade a partir das suas vocações e potencialidades, definição de prioridades de âmbito local, que se desdobrariam em articulação de ações intersetoriais e parcerias com a sociedade civil, destaca Del Porto (2006).

Erguia-se, no contexto da contrarreforma do Estado, sob os ditames dos ideais neoliberais, o estabelecimento da parceria público/privado no trato da questão social, institucionalizando-se em norma jurídica o voluntariado – Lei 9.608/98 – e estabelecendo-se o marco regulatório do chamado terceiro setor.

Para complementar o braço privado do Programa Comunidade Ativa, o governo Fernando Henrique Cardoso criou o Projeto Alvorada, em 2000, coordenado pela Secretaria de Estado da Assistência Social. Tratava-se de uma estratégia de fortalecimento da oferta de bens e serviços públicos capazes de complementar a ação de desenvolvimento sustentável, contribuindo para melhoria das condições de vida nos municípios, com IDH-M menor ou igual a 0,500, envolvidos no programa. “Ou seja, ao menos conceitualmente, recolocava-se a necessidade da oferta e coordenação dos programas públicos estatais, reconhecendo-se o quão importante era essa dimensão” (DEL PORTO, 2006, p. 152).

No caso em particular da assistência social, conforme Decreto 3.769, de 8 de março de 2001, era prevista a execução de ações destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes

em situação de trabalho infantil, crianças e jovens com deficiência, atendimento ao idoso e implantação de unidades de atendimento nos municípios selecionados como estratégia de integração e focalização dos programas sociais.

A Rede Brasileira de Proteção Social, criada em 2002, atendia aos requisitos do acordo econômico com o FMI, com o objetivo de minimizar as consequências do ajuste econômico. Nas análises de Draibe (2003), a rede agregava 13 programas de transferência de renda destinados ao atendimento de crianças, desde a gestação; mulheres gestantes e com filhos em amamentação; idosos; portadores de deficiência; desempregados; e pequenos agricultores atingidos pela seca no Nordeste. Eram programas alocados em diferentes ministérios: Assistência Social (Peti, Agente Jovem, Benefício Mensal Idoso/BPC, Benefício Mensal Pessoa com Deficiência/BPC, Renda Mensal Vitalícia, aposentadorias rurais), Educação (Bolsa Escola), Saúde (Bolsa Alimentação), Trabalho (Bolsa Qualificação, seguro-desemprego), Agricultura (Bolsa Renda/seguro-safra), Minas e Energia (auxílio-gás), Caixa Econômica (abono salarial, PIS/Pasep).

Todos esses programas foram operados, em alguns momentos, em completa assimetria; em outros, em desconcertante equilíbrio com a primeira Política Nacional de Assistência Social, arquitetada no contexto de mais uma crise estrutural do capital.

Sob o argumento da necessidade de reforma do aparelho do Estado, da busca da gestão eficiente das políticas públicas e dos imperativos do agravamento da questão social provocado pelas incertezas naquele contexto, a política foi pensada a partir dos temas mais urgentes da agenda política do País: atendimento aos segmentos mais vulneráveis classificados por faixa etária: crianças, adolescentes e idosos; situações circunstanciais ou conjunturais que se traduzissem em riscos sociais e diversificadas formas de violações de direitos (exploração sexual, trabalho infantil, situação de rua etc.); condição de desvantagem pessoal resultante de deficiências ou incapacidades, acrescidos do corte de renda familiar *per capita* de meio salário-mínimo, conforme consta na Resolução n. 207, de 16 de dezembro de 1998, anexo I.

Além de focalizar as ações para esses segmentos populacionais, a política de então jogava ênfase nos Programas de Renda Mínima e nos Projetos de Enfrentamento à Pobreza, traduzidos em ações de geração de renda e ações sociais comunitárias, propondo uma junção de esforços e integração de ações envolvendo os três poderes da República, todos os entes federados, as organizações sociais da sociedade civil, empresas, universidades, igrejas e sindicatos.

Ainda que focalizada e restritiva, nesse clima de ajustes econômicos e na ambiência de uma economia globalizante havia uma grande probabilidade de que a política, mesmo que nesses termos, não encontrasse condições favoráveis à sua plena operacionalização. Paradoxalmente, o cenário apresentava-se incompatível com os princípios democráticos assinalados na norma jurídica, extensivos às populações rurais e urbanas.

a) universalização dos direitos sociais a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; b) respeito à dignidade do cidadão; c) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza; e) promoção da equidade no sentido da redução das desigualdades sociais e enfrentamento das disparidades regionais e locais no acesso aos recursos financeiros (BRASIL, PNAS/1998).

O olhar amiúde no corpo inteiro do texto revela o aspecto meramente propositivo da política. E aquilo que se esperava tratar-se de regras jurídicas com forte poder normativo acabou por se traduzir em um conjunto de intencionalidades estratégicas e operacionais incorporadas à Agenda Básica da Política Nacional da Assistência Social, constituindo-se uma norma jurídica de baixa efetividade.⁵⁶

Assim, como o tempo não para e as ideias reformistas que impulsionaram a disputa por mais direitos no movimento constituinte continuaram pulsantes, após a aprovação da Loas, seguiu-se com o andar, e dez anos depois – na efervescência das discussões na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, sob o tema "Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania – Loas 10 Anos" –, floresce com vigor uma nova estratégia de efetivação do direito socioassistencial: a criação do Sistema Único de Assistência Social.

Expressão máxima entre as deliberações da IV Conferência Nacional destaca-se a aprovação do Sistema Único de Assistência Social. Importante e novo ordenamento político-institucional solicitado para a área, o Suas teve suas bases lançadas durante a Conferência tendo sido amplamente discutido entre os participantes que o reconhecem como uma iniciativa urgente em se tratando da organização e gestão da Política de Assistência Social (BRASIL/

⁵⁶ “Uma norma passa a ser eficaz no momento em que ela recebe a capacidade jurídica de produzir os seus efeitos”, explica Calsing (2012, p. 294). Em suas análises, a efetividade ou eficácia social de uma norma se traduz em direito efetivo quando aceita pela comunidade, incorporando-se no seu uso cotidiano e transfigurando-se em modos de agir capazes de transformar em realidade aquilo que a norma prevê.

Conselho Nacional de Assistência Social/Relatório da IV Conferência, 2003).

É inegável que a conjuntura política de correlação de forças tornou-se mais favorável em virtude de a Conferência ter sido realizada sob o entusiasmo do governo democrático popular eleito em 2002, que conclamou extraordinariamente a realização da conferência com o objetivo de avaliar a situação da assistência social e com a participação popular construir novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento (BRASIL/ Portaria 262 de 12 de agosto de 2003).

Ademais, a conjuntura criada pela grande onda neoliberal transitava da exaltação ao declínio em toda a América Latina, produzindo efeitos controversos, analisa Sader (2009, p. 51).

As três maiores economias do continente – a mexicana, a brasileira e a argentina – foram justamente as que sofreram as três grandes crises do modelo, em 1994, 1999 e 2002, respectivamente. O modelo esgotou seu potencial hegemônico, sem que tivesse conseguido cumprir suas principais promessas. Se é certo que a inflação foi controlada, seu preço foi muito alto: breçou a possibilidade de retomada do desenvolvimento econômico, produziu o mais intenso processo de concentração de renda que o continente já conheceu, gerou enormes déficits públicos, expropriou direitos fundamentais da maioria da população – antes de tudo, o direito a empregos formais –, elevou exponencialmente o endividamento público e, além disso, fragilizou as economias da região, que passaram a ser vítimas indefesas de ataques especulativos – dos quais os três casos mencionados são exemplos eloquentes.

No pensamento desenvolvido por Sader (2009), foi exatamente a reação à exaustão do modelo econômico neoliberal dos anos 1990 que se constituiu um dos fatores determinantes para a derrota dos governos que o implantaram e para a vitória de projetos alternativos de vieses mais progressistas, configurando-se um novo bloco de forças e estabelecendo-se um novo período na história latino-americana, ampliando-se o debate público sobre a negação dos programas neoliberais de então.

No Brasil, assistiu-se ao fim de uma era – governos Collor e Fernando Henrique Cardoso – de tempos difíceis de precárias relações de trabalho, debilitação do Estado e muitas incertezas. A crise da hegemonia neoliberal se traduzia, naquele contexto, em anúncios de uma brisa mais propícia à disputa das ideias e construção alternativa de um movimento contra-hegemônico à ordem social e econômica em curso.

Abriu-se um novo tempo. O céu escureceu e de repente ficou bonito pra chover. Deu-se início a um novo governo, mais permeável à inventividade e à retomada de rumos na construção de outro mundo possível. Diante de si, grandes desafios e muitas tarefas. Como escreveu Sader (2009), um governo situado no campo da esquerda, ao mesmo tempo contraditório, o governo Lula a partir de 2003 foi capaz de frear os processos de privatização e recuperar o poder do Estado de regular e realizar políticas sociais, mesmo que ainda orientado pela política financeira da cartilha neoliberal.

Em particular – no campo da assistência social – retomou-se o debate em torno da sua efetividade como política pública situada na esfera do direito.⁵⁷

4.1 Elementos conceituais do Suas: entre rupturas e continuidades

Quando analisava as inovações advindas da primeira Política Nacional de Assistência Social de 1998, Pereira-Pereira (2002) já alertava para a complexa tarefa que seria inserir a assistência social na agenda pública brasileira e transformá-la em política pública de proteção social. Implicaria de fato profundas mudanças paradigmáticas, concepções, normativas, diretrizes operacionais e principalmente rupturas com a cultura conservadora enraizada nos modos de atenção à pobreza, entre os quais o clientelismo ganha destaque.

Nessa linha de pensamento, a pesquisadora chamava a atenção para a dimensão racional, ética e cívica do fazer no campo da assistência social à luz do direito. O alerta de Pereira-Pereira (2002) é no sentido de que uma política pública exige intervenções pautadas em decisões coletivas, com certo grau de profissionalização fundada no conhecimento científico e intervenção planejada com base em indicadores, estudos e pesquisas e avaliações, portanto racional. Ética porque incide sobre a responsabilidade pública na construção de respostas às diferentes formas de manifestação da questão social e cívica porque se trata da efetiva concretização de direitos sociais por meio de prestações e provisões públicas – em forma de bens e/ou serviços assegurados pelo Estado – para atender às necessidades sociais da

⁵⁷ O termo política pública é conceituado por Pereira-Pereira (2002, p. 7-8): “[...] ação coletiva que tem por função *concretizar direitos sociais* demandados pela sociedade e – previstos nas leis. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços. Por conseguinte, não tem sentido falar de desarticulação entre direito e política se nos guiarmos por essa perspectiva”.

população, que na relação de cidadania posiciona-se como credora e titular legítima do atendimento.

Essas referências analíticas adotadas por Pereira-Pereira (2002) para avaliar lá atrás os entraves e perspectivas das normativas da assistência social naquele contexto foram iluminadoras para que integrantes do governo recém-eleito constatassem as fragilidades presentes nas normas jurídicas de então e da necessidade de revisitá-las no sentido de construção de estratégias que pudessem dar maior envergadura à assistência social como política pública.

Nessa direção, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, se propôs a avaliar os caminhos percorridos e, a partir de um conjunto de deliberações, construir novos caminhos com base na ausculta de conselhos municipais e estaduais, considerando as conquistas e dificuldades de um tempo vivido.

É nesse contexto que a ideia de criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) inscreve-se na história recente do controle social democrático no Brasil como uma das mais significativas deliberações daquela conferência. Diferentemente do Sistema Único de Saúde – criado pela força do artigo 198 do texto constitucional de 1988 –, a fecundação do Suas se deu no fervor do debate público sobre a baixa efetividade do direito à assistência social, passada uma década desde a sua regulamentação nos termos da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

Para se avaliar a dimensão do vigor da mobilização social após a publicação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 (PNAS) e da Norma Operacional Básica em 2005 (NOB/Suas), cabe verificar a intensidade com que se deu a adesão dos estados e municípios, mesmo sem o poder imperativo de uma lei.⁵⁸

Se, em 2005, 80% dos municípios mantinham em sua estrutura organizacional secretarias municipais para tratar da assistência social, em 2009 já eram 92,6%, e, em 2013, chegaram a 95,8%, demonstrando o processo crescente de adesão ao Suas nos anos que se seguiram (IBGE, 2014).

Na literatura específica – pós-conferência –, é recorrente a referência às possibilidades objetivas e entraves que se seguiram, a partir daí, em direção à efetivação do direito à

⁵⁸ Todo o movimento de adesão ao Suas após a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 foi feito sem uma lei específica que a norteasse, regulada apenas pela Resoluções do CNAS. A Lei do Suas veio quase dez anos depois, em 2011, com a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social promovida pela Lei Federal 12.435, de 6 de julho de 2011.

assistência social. São inúmeras impressões, entre as quais se destacam Yasbeck (2013), Couto (2009), Sposatti (2013), Pereira-Pereira (2011), sugerindo pontos de ruptura e posicionamentos críticos que explicitam seus desafios face aos conservantismos implícitos na sua dimensão institucional e nas práticas cotidianas, desvelando seu caráter contraditório.

Por ter se desenvolvido como fruto do debate público sobre a necessidade de um modelo de gestão descentralizado e participativo, baseado no comando único das ações, o Suas vem sendo significado como possibilidade de objetivação e efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência, em conformidade com os preceitos legais que a circunscreve no campo das políticas públicas como direito de cidadania e dever do Estado.

No ponto de vista de Neves e Santos (2012, p. 417), “[o] Suas é o capítulo mais recente e também tem se mostrado o mais profícuo na efetivação da assistência social como política pública”. É incontestável a força política de um processo que vem se legitimando no interior das políticas sociais com base no amplo debate social, culminando na (re)elaboração da política nacional de assistência social e na arquitetura do Suas, servindo de parâmetro para as mudanças ocorridas no período de mais de seis anos pela força do poder deliberativo da Resolução/CNAS n.145, de 15 de outubro de 2004.

Do ponto de vista conceitual e valorativo, a PNAS/2004 reafirma os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, verificando-se, no novo texto normativo, alguns aspectos afirmativos que redimensionam a tendência à efetivação da assistência social no campo dos direitos sociais.

Diferentemente da norma anterior, a PNAS/2004 traz maior rigor conceitual em relação ao caráter público da assistência social. Reitera seu caráter integrador como política de proteção social articulada às demais políticas setoriais e circunscreve, ao mesmo tempo, as seguranças que devem ser afiançadas especificamente pela política: renda, acolhida e convívio, todas compreendidas dentro da responsabilidade própria do Estado, a quem cabe universalizar a cobertura e garantir o direito e acesso a serviços, benefícios, programas e projetos de competência da assistência social.

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão. A segurança de acolhida [...] opera com a provisão de

necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, ao abrigo, próprios da vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a sociedade. A segurança da vivência familiar [...] supõe a não aceitação e situações de reclusão, de situações de perdas das relações [...]. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece sua subjetividade (MDS/PNAS, 2005, p. 31-32).

Abandonando o estigma – na expressão de Sposati (2013, p. 25) – de uma área do “fazer tudo para o pobre”, a assistência social ganha especificidade no campo das políticas sociais. Nessa direção, a norma traz a perspectiva de alargamento na definição dos usuários ou destinatários das provisões e entregas da assistência social. Se, na PNAS anterior, a priorização de atendimento em condições de vulnerabilidade próprias do ciclo de vida, as condições de desvantagens ou incapacidades pessoais e as situações circunstanciais e conjunturais de violação de direitos de determinados segmentos definia os credores da assistência social, na PNAS/2004, as provisões e prestações devem se estender a todas as famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos sociais e/ou pessoais.

Outra inovação que ganha destaque no arcabouço normativo o qual embasa a estrutura do Suas é a ampliação dos objetivos da política de assistência social para além da provisão dos mínimos sociais destinados ao atendimento de necessidades básicas, conforme inscrito na Loas. Percebe-se – no texto regulatório do Suas – uma tendência a uma maior compatibilidade entre as provisões e os requisitos das necessidades básicas na medida em que são destas últimas que se originam as prestações e entregas da assistência social.⁵⁹

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção ínfima identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecundo ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver o básico que na Loas qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas)

⁵⁹ No estudo desenvolvido pela Profa. Dra. Potyara A. Pereira sobre necessidades sociais básicas, em sua obra intitulada *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*, reeditada em 2011, a autora fez uma leitura crítica do artigo 1º. da Loas: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Nas suas análises, denunciou a controvérsia do termo e a relação assimétrica estabelecida entre provisões mínimas e necessidades básicas, colocando a importância de ressignificação do termo “mínimos sociais de provisão” no sentido de adequar o tamanho das ofertas às necessidades, integralizando todas as provisões sociais, fortalecendo a rede de proteção social e otimizando a satisfação de necessidades básicas.

constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 26).

Nessa linha, as determinações constantes da PNAS/2004 indicam que a organização das prestações e provisões socioassistenciais, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos, ocorra em dois níveis de proteção social: básica e especial. A novidade está na incorporação da dimensão preventiva às ações da assistência social.

A proteção básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitário. [...] Os serviços, programas, projetos e benefícios da proteção básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial (PNAS, 2005, p. 34-35).

Mesmo a proteção especial, que agrupa prestações mais especializadas por se tratar de agravos nas condições e circunstâncias de vida das famílias e indivíduos face às situações de riscos a que estejam submetidos, prevê a intervenção intersetorial no sentido de assegurar um melhor padrão de qualidade na atenção protetiva.

Como se pode observar no quadro a seguir, com a PNAS/2004 ficam mais claras as diretrizes e princípios constantes no marco legal da assistência da social – Constituição Federal de 1988 e Loas de 1993 –, produzindo efeitos positivos na organização da assistência social sob a ótica do direito.

Quadro 1 – Síntese das diretrizes da PNAS/2004 – Efeitos

Diretrizes	Implicações/ Efeitos
Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social	<p>Requer uma ação mais presente, forte e intensa do poder público, tanto do ponto de vista da regulação e padronização quanto na sua capacidade de ofertar serviços públicos aos cidadãos e cidadãs que necessitem da assistência social.</p> <p>Devem existir unidades públicas estatais de referência da política de assistência social com servidores públicos disponíveis para atender a população nas suas necessidades.</p>

Descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo	Implica deslocar a oferta dos serviços para o âmbito dos municípios, aproximando-a das necessidades sociais dos cidadãos e cidadãs. Orienta a integração de todas as ações de assistência social (serviços, programas, projetos e benefícios) sob a coordenação do órgão gestor da política nas três esferas de governo.
Matricialidade familiar	Indica que se contextualizem as situações de vulnerabilidade, compreendendo a dimensão coletiva da vida humana – sem negligenciar a singularidade dos indivíduos – e a valorização da vida familiar e comunitária. A perspectiva é conceber família como núcleo protetivo intergeracional, presente no cotidiano, operando tanto no circuito de relações afetivas como de acessos materiais e sociais.
Territorialização	Orienta que se considerem as particularidades regionais e locais, que se conheça a realidade local, a forma como homens e mulheres participam da produção e como se reproduzem, os estilos de vida, seus valores, enfim, suas culturas.
Participação popular	Trata-se de uma orientação constitucional que se propõe a construir a democratização, alargando os espaços de participação popular no controle social do Suas.

Fonte: Elaboração própria com base no texto da PNAS/2004.

Com base nessas referências conceituais e valorativas, na dialética forma/conteúdo foi se construindo o Suas, modelo de gestão da assistência social, de caráter descentralizado e participativo, que organiza todas as suas provisões, com base nas necessidades das famílias, seus membros e indivíduos, tendo como referência as condições concretas de vida em um dado território.

Com a Norma Operacional Básica (NOB/Suas) de julho de 2005, completaram-se os dois instrumentos jurídicos que se propuseram, do ponto de vista das regras, a criar condições à materialidade do conteúdo da Loas.

Mas, como toda norma – mesmo na democracia formal – requer *validade e legitimidade*⁶⁰ e considerando que a democratização do Estado de direito é um processo

⁶⁰ A *validade e a legitimidade* como princípios para a facticidade da norma jurídica integram o pensamento habermasiano, sendo usualmente aplicado nas análises sobre as possibilidades de alargamento da democracia moderna. “Uma ordem jurídica não pode limitar-se apenas a garantir que toda pessoa seja reconhecida em seus direitos por todas as demais pessoas; o reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os outros deve apoiar-se, além disso, em leis legítimas que garantam a cada um liberdades iguais, de modo que ‘a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se com a liberdade de todos’” (HABERMAS, 1997, p. 52).

contínuo de construção fundado na ampliação de espaços públicos abertos ao debate e disputas que expressem os diferentes interesses da sociedade, foi na V Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2005, que foram estabelecidos os consensos à operacionalização do Suas, em todo o território nacional.

A partir de então, a assistência social assumiu outro patamar na agenda política brasileira. Observe-se que ainda não existia um estatuto legal o qual obrigasse os entes federados a aderirem ao sistema – a Lei 12.435, que criou o Suas, só viria mais tarde, em 2011 –; tudo foi conduzido com a determinação originada do compromisso público de diferentes agentes – muitos deles protagonistas do movimento constituinte pela inclusão da assistência social no campo dos direitos –, que atuavam em múltiplas frentes e espaços de luta.

O desafio daí em diante seria afirmá-la na vida cotidiana de cidadãos e cidadãs brasileiras em cada pedacinho do grande torrão chamado Brasil. Afinal, como sugere Luckács (2008, p. 118), “[...] toda estrutura do direito nas sociedades de classe tem, por necessidade objetiva, a função de fazer que os homens se habituem espontaneamente a determinados comportamentos”.

Toda essa dinâmica de construção do Suas reflete a sua natureza histórica, cujo resultado é influenciado por uma variedade de fatores que transitam da ordem econômica e social ao aspecto cultural, visto que se trata de uma política carregada de elementos significantes e valorativos.

Na visão de Mota (2010), a criação do Suas, sob o aspecto da racionalidade organizacional, aponta positivamente para a efetivação da assistência como direito social frente ao seu potencial normativo e aglutinador na padronização dos serviços em todo o território nacional, deixando espaço aberto para as peculiaridades regionais e locais. Além desse aspecto, Mota (2010, p. 190) enfatiza ainda o caráter ideológico embutido na arquitetura do Suas:

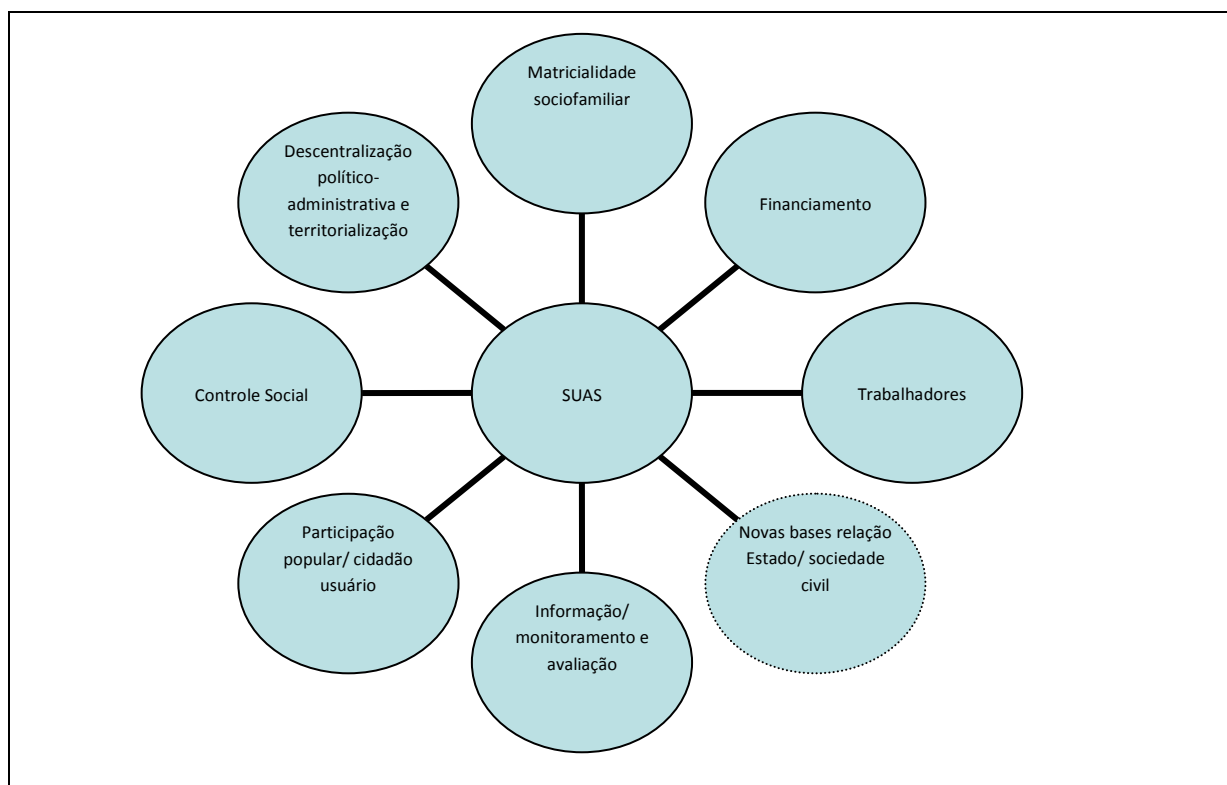
Aqui cabe ressaltar dois aspectos contemplados com a instituição do Suas: a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do primeiro-damismo, através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implementação da proposta.

Esse é um aspecto interessante na análise sobre o Suas: a ênfase na dimensão política da sua institucionalidade, para além da perspectiva gerencial constante nas normas. O objetivo do Suas, agora inscrito na forma da Lei 12.435/2011, é dar organicidade ao conjunto de ações da assistência social, integrar os sujeitos envolvidos, estabelecer fluxos, articular responsabilidades, organizar a oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos, integrar a rede de atendimento, enfim, produzir a cooperação entre todos os elementos para viabilizar o cumprimento efetivo das funções da política de assistência social.

Para tanto, foram definidos oito elementos como partes estruturantes do sistema, que, em seu conjunto, devem funcionar interligados e combinados de modo a formar um todo organizado e ajustado. E, como todo sistema, constituído de componentes, processos, estruturas organizacionais e fluxos que lhe dão mobilidade, termina por requerer um alinhamento permanente para produzir a sinergia necessária ao cumprimento de suas finalidades, afirmam Castro e Rosa (2014).

Trata-se de um sistema dinâmico, oscilante, cujo movimento se dá em espiral, algumas vezes mobilizado por dissensos, em outras, pela construção de consensos, o que requer frequente afinação. Nesse processo de orquestração do sistema, os seus princípios organizativos funcionam como elos entre os vários elementos que o compõem, servindo para nortear os fundamentos e estabelecer as regras primárias que orientam a conduta de todos os componentes. No movimento de vaivéns, assim tem sido a construção e operacionalização do Suas.

Quadro 2 – Eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social



Fonte: PNAS/2004 (Elaboração própria).

Entre esses elementos de natureza mais conceitual, ganham destaque neste tópico os eixos: matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização. Os demais serão discorridos mais à frente, ao longo do capítulo, em forma de tópicos, por se constituírem, mais diretamente, como referências de análise para a pesquisa de campo.

A matricialidade sociofamiliar, um dos pilares na estruturação do Suas, traduz-se em novidade no novo modelo de atendimento na assistência social, na medida em que propõe a contextualização das situações de vulnerabilidade, o reconhecimento da dimensão coletiva da vida humana e a valorização da vida comunitária. Mesmo sem negligenciar a singularidade dos indivíduos, o Suas avança na concepção da família como espaço de proteção intergeracional, presente no cotidiano, operando tanto no circuito de relações afetivas como de acessos materiais e sociais.

Essa diretriz – na apreciação de Couto (2011) – é também identificada como uma significativa inovação, deslocando as abordagens centradas nos indivíduos para uma dimensão mais coletiva, considerando o contexto comunitário e familiar nos quais se inserem.

Mas não se pode isolar o fato de que esse é um aspecto marcado por muitas contradições, tanto do ponto de vista conceitual quanto na forma de organizar o atendimento, principalmente em se considerando as funções que tradicionalmente são atribuídas à família na tarefa de cuidar, prover, promover e proteger seus membros, cujo peso maior se concentra nas atividades impostas à mulher.

Diferentes estudos acadêmicos – teses, dissertações, monografias – têm apontado, nos últimos anos, certo grau de dificuldade em fazer valer as prescrições normativas no modo de operar os serviços, benefícios, programas e projetos com a centralidade na família e na comunidade.

Entretanto, a despeito das construções teórico-metodológicas que se fundam a partir da matricialidade sociofamiliar, temos percebido que esse eixo da PNAS é pouco assumido em seu sentido estrito e com frequência tomado por centralidade da família. Talvez disso resulte, nos Cras e Creas de São Paulo nos quais realizamos a pesquisa já mencionada, uma operacionalização da política de assistência social que, pelo menos em termos da intervenção do assistente social, aparentemente se limita à adequação de famílias a programas, projetos e serviços existentes, os quais muitas vezes não contemplam uma leitura crítica da realidade a que estão submetidas. Assim, pelo que pudemos depreender a partir dos resultados da investigação empírica realizada e da prática profissional em nosso universo de trabalho, implementar a matricialidade sociofamiliar na intervenção profissional nos Cras e Creas da cidade de São Paulo ainda constitui um grande desafio para os assistentes sociais. Verificamos que, além de o conceito requerer estudo sistemático, as políticas públicas continuam sendo planejadas centralmente e, deste modo, guardam pouca correlação com realidades socioterritoriais vivenciadas pelas famílias (GUEIROS; SANTOS, 2011, p. 86).

Em outro estudo, Teixeira (2009), analisando o próprio texto normativo, identifica as ambiguidades contidas no eixo matricialidade sociofamiliar. Embora a PNAS/2004 reconheça os processos econômicos, políticos e culturais como elementos condicionantes da vida como ela é, que expõe as famílias e seus membros a situações de insegurança social, o que justificaria a escolha por essa matricialidade, nos argumentos explicativos sobre a importância do enfoque na família, esta ainda é citada como locus privilegiado de sociabilidade primária, o que justificaria a necessidade de cuidá-la e protegê-la.

Talvez pelos paradoxos embutidos no próprio conceito, o que requer melhor precisão e clareza ao seu significado, na apreciação de Teixeira (2009), esse eixo tanto pode representar retrocessos conservadores no campo socioassistencial como pode retratar avanços numa perspectiva da totalidade. Na sua linha de análise, significa avanço quando

a matricialidade sociofamiliar, em que se dá primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do território de vivência, com prioridade àquelas mais vulnerabilizadas, uma estratégia efetiva contra a setorialização, segmentação e fragmentação dos atendimentos, levando em consideração a família em sua totalidade, como unidade de intervenção; além do caráter preventivo da proteção social, de modo a fortalecer os laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros, de modo a romper com o caráter de atenção emergencial e pós-esgotamento das capacidades protetivas da família (TEIXEIRA, 2009, p. 257).

No outro extremo, pode se caracterizar conservantismo quando as prestações estiverem associadas a contrapartidas explícitas ou implícitas para que as funções tradicionais da família sejam fortalecidas, imposição de maior responsabilização da família desconhecendo o contexto de vulnerabilidades, reedição de padrões de comportamentos, entre outras abordagens conservadoras, complementa Teixeira (2009).

Outra diretriz que vem sendo apontada como parte essencial no sistema é a descentralização político-administrativa, conjugada com a ideia de territorialidade, considerando as possibilidades e entraves à satisfação de necessidades sociais básicas no espaço cotidiano onde a vida se realiza concretamente.

No caso da territorialização, a orientação é que se estruture a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos considerando as peculiaridades regionais e locais. Significa que a organização do Suas deve valorizar o espaço da vida cotidiana, da construção da história e das relações comunitárias, esclarece Rizzotti (2004). Essa recomendação dá flexibilidade ao sistema, tornando-o aberto à realidade local, observando-se o modo como os indivíduos e grupos, em determinado contexto, participam da produção, asseguram sua reprodução, disputam poderes, estabelecem seus estilos de vida, seus valores, enfim, suas culturas.

[...] o território se configura como um elemento relacional na dinâmica do cotidiano de vida das populações. E o fato do território estar tão presente no cotidiano e na vida das pessoas evidencia que a história não se faz fora do mesmo, mesmo porque não existe sociedade a-espacial (KOGA; ALVES, 2010, p. 71).

Nessa direção, o sistema prevê a realização de diagnósticos socioterritoriais que permitam uma visão das especificidades locais, tanto em relação às vulnerabilidades e riscos

sociais quanto às potencialidades locais. A visão de território circunscrita na PNAS é uma visão social inovadora, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, analisa Koga (2003). Significa remeter para uma situação social coletiva questões tradicionalmente transformadas em casos individuais. Ao mesmo tempo, significa dar visibilidade às diferenças e aos diferentes, às disparidades e às desigualdades com capacidade de captar as diferenças sociais, distanciando-se da tendência homogeneizante das políticas sociais.

Com essa diretriz, caminha-se em direção a algumas possibilidades de rupturas. Uma delas está associada ao deslocamento da assistência social para além do plano das carências. Conhecer as necessidades sociais refletidas em vulnerabilidades sociais e agravos torna-se tão imperativo como identificar as potencialidades dos sujeitos envolvidos, do mesmo modo que explorar as tensões e os conflitos que permeiam a construção de alternativas à satisfação das necessidades e enfrentamento de tais situações.

Outra se desvela na perspectiva de democratização dos espaços locais e no fortalecimento do controle social democrático. Afinal, territorializar não se restringe a uma mera demarcação de limites e fronteiras de espaços. Trata-se de um processo dinâmico de debate público sobre necessidades sociais básicas, formas de enfrentamento às desigualdades sociais, acesso a bens e serviços públicos e garantia de direitos.

A relevância de consolidar processos participativos, na perspectiva do fortalecimento de esferas públicas de controle social sobre destinos, rumos e perfis da política pública, coloca-se como estratégia para a disputa do sentido de território e a ruptura com a dimensão tutelar da assistência social (PEREIRA-PEREIRA, 2010, p. 195).

Mesmo diante dessas possibilidades, não se pode deixar de considerar que a ambivalência de sentidos atribuídos às diferentes formas de territorialização pode apontar para outra direção – a focalização e a segregação socioespacial – ou direção nenhuma – o conservantismo expresso em práticas tuteladoras da assistência social.

Na análise de Couto (2011), a territorialização é uma categoria ambígua que pode reforçar estigmas e imagens negativas já atribuídas aos espaços onde se concentram as camadas mais pobres da população, os nominados “territórios vulneráveis”. Do mesmo modo, a dimensão territorial põe em evidência aspectos da dinâmica local que não podem ser dissociados de processos mais estruturantes, podendo-se cair na armadilha de se enveredar pelo caminho da responsabilização individual no enfrentamento de riscos, fortalecendo

políticas focalizadas nos mais pobres em contraposição a políticas universais. Por outro lado, insiste Couto (2011, p. 54),

[...] é possível pensar a territorialização como categoria importante para a disputa dos bens socialmente produzidos e consequentemente como elemento-chave no debate do uso do fundo público na perspectiva de responder as necessidades sociais da população.

Nessa mesma linha, a descentralização político-administrativa como eixo estruturante do Suas também deve ser analisada considerando a polissemia do conceito. Não se pode afirmar que essa seja uma inovação do Suas, vez que, do ponto de vista institucional, esse é um modelo instituído no pacto federativo brasileiro estabelecido na Constituição Federal de 1988, aplicável em todas as políticas sociais e que vem sendo referenciado indistintamente por diferentes projetos societários.

Trata-se de um fenômeno que recebe diferentes valorações, desde a aproximação dos serviços públicos aos cidadãos em seus lugares de vivência e de democratização nas relações – uma abordagem sociopolítica – à busca de eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos, abordagem de cunho gerencial.

No contexto do Suas, a descentralização, sob a primazia do Estado, o comando único e a gestão compartilhada, é convertida em campo de muitas possibilidades, seja do ponto de vista administrativo, social ou mesmo político.

Do ponto de vista da administração pública, o Suas como atividade de natureza pública, que dá materialidade a uma política, como esboça Santos Paula e Yazbek (2013, p. 37), “[...] pressupõe procedimentos éticos, formatações políticas e ideológicas que direcionam interesses imediatos e mediatos refletidos na operação dos serviços públicos”. E, em se considerando a gestão pública de uma política setorial orientada para o horizonte de alargamento da cidadania, voltada para a universalização do acesso e pautada em relações democráticas com os usuários que dela necessitam, soma-se à sua dimensão técnica, atribuída pelo Estado moderno, o caráter político e ideologizado inerente à ação do Estado, constituindo-se, nos dizeres de Santos Paula e Yazbek (2013), “lugar de contradições e resistências”.

A partir dessa tendência, configuram-se novos arranjos organizacionais, menos burocracia e mais horizontalidade nas tomadas de decisão. O usuário da política torna-se

alcançável pela política de forma mais direta, sem mediações e atravessadores, exige-se mais diálogo e mais transparência na organização das provisões e prestações.

E, como o modelo burocrático, centralizador e patrimonialista ainda é um traço marcante na administração pública brasileira, sem dúvida que a forma como as necessidades sociais ganharão ou não visibilidade, os modos de operar os serviços, benefícios, programas e projetos, a destinação de recursos, a priorização nos gastos, a maneira como cada nível de poder vai gestar e gerir a política, nada disso está dado, constituindo-se matéria de debates, tensões e conflitos entre projetos societários em disputa.

“Os riscos maiores que enfrentamos nessa disputa são no sentido de que as ações permaneçam no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizem com direito”, alertam Santos Paula e Yazbek (2013, p. 46).

Em relação à dimensão política, a descentralização também pode ser reconhecida pelo seu potencial democratizante, na medida em que sugere delegação de poderes, mais autonomia dos municípios e sujeitos locais para decidir, fazer escolhas e elaborar políticas sociais garantidoras de direitos. Na análise de Bento (2003) sobre as potencialidades da descentralização político-administrativa, do ponto de vista social também pode impulsionar mudanças significativas, considerando que a necessidade permanente de concertação em torno de variados interesses, muitos deles contraditórios, e do debate sobre as múltiplas necessidades, acaba por demandar espaços abertos ao debate plural e participativo, ampliando-se a oportunidade para a emergência de novos sujeitos sociais na construção de interesses coletivos.

Mesmo que o processo proporcione relativa autonomia aos poderes locais nas regulações, formulação e operação de políticas adequadas à realidade local, vez que fica mantida a autoridade do poder central no sentido de intervir com base nas especificidades regionais, levando em consideração o porte e capacidade de arrecadação e gestão dos entes federados, com o fim de corrigir disparidades regionais, percebe-se ainda nas políticas setoriais – em particular na assistência social – uma reduzida autonomia dos municípios frente aos entraves de natureza econômica e financeira.

Outra contingência que vem sendo considerada nas análises sobre a descentralização da assistência social é o fato de que o sistema, mesmo unificado, é expressão de um pacto federativo republicano que salvaguarda a autonomia política-administrativa dos entes federados e suas respectivas competências constitucionais. Embora as normas gerais do

sistema sejam determinadas pela esfera federal, cabem às demais esferas a coordenação e a execução das ações de assistência social nas suas respectivas áreas de abrangência.

A descentralização baliza o desenho do Suas sob os aspectos referentes ao pacto federativo, à autonomia dos municípios e Estados, o compartilhamento de responsabilidades o fomento à participação popular e à capacidade de tornar as ações desta política pública mais condizentes com a necessidade de seus usuários (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 73).

Todavia, se, de um lado, a descentralização abre a possibilidade para uma maior aproximação das prestações e provisões da assistência social às necessidades sociais básicas dos credores dessa política, tomando por base as peculiaridades econômicas, políticas e culturais locais, por outro pode se constituir um entrave aos avanços no campo da proteção social se não vier acompanhada da vontade política das esferas superiores de oferecer apoio técnico e financeiro às gestões municipais, responsáveis diretas pelas ofertas de bens e serviços públicos no âmbito local.

Aliás, essa tem sido uma das dificuldades de implementação do pacto federativo em torno da assistência social pós-Suas. Constatou-se – no último censo Suas/2013 – que apenas 30,8% dos estados brasileiros apontaram existir estruturas administrativas descentralizadas para acompanhamento mais direto dos municípios. No Norte, três estados (RO, AC, AP); no Nordeste, somente a Paraíba; no Sudeste (MG e SP) e no Sul (PR, RS), dois estados cada, não havendo registro de nenhuma instância na região Centro-Oeste (CENSO SUAS 2013).⁶¹

Como diz Bento (2003), a descentralização político-administrativa, na perspectiva do compartilhamento de poder, não é tarefa simples e não se implanta num toque de magia: requer uma mudança profunda nas culturas de políticos e administradores que, enraizados na tradição centralizadora e clientelista, resistem à ideia de participação popular e autonomia.

Nesse recorte, ganha notoriedade não só a influência das culturas no processo de efetivação do Suas, como o movimento reverso de seus efeitos na construção da cidadania nas culturas locais.

Afinal, não se pode ignorar que os traços peculiares do processo de formação da sociedade brasileira, expressos na combinação contraditória de princípios tradicionais e conservadores da oligarquia com princípios modernizantes do pensamento liberal

⁶¹ Disponível em: blog.mds.gov.br/redesuas. Acesso em: 7 nov. 2014.

encravados na estrutura e dinâmica do Estado brasileiro, manifestam-se com maior ou menor intensidade em todas as instâncias de poder.

Do mesmo modo, não se podem desconsiderar os impactos da luta social nos processos de democratização das instituições e das próprias relações sociais, pois, como afirmou Lefort (1997), a democracia é uma invenção que se faz nas práticas sociais cotidianas – não um fenômeno pré-moldado, uma mera formalidade, mas um processo histórico imbricado na movimentação social e na luta pela ampliação de direitos.

No estudo sobre os fatores que influenciam nos processos de descentralização das políticas sociais no Brasil, Arretche (2009) destaca os efeitos do pacto federativo brasileiro na cultura política conservadora – entendida como práticas, valores e regras de relações de poder definidas pelos grupos hegemônicos, reproduzidos socialmente como valores únicos e universais orientadores das instituições políticas no Brasil – reconfigurando as relações entre os entes e entre o Estado e a sociedade em relação ao exercício do poder político.

Nessa linha de pensamento, a relação entre *culturas*⁶² e efetivação do Suas parece percorrer uma via de mão dupla. Em uma via, as orientações e regulamentações sobre o compartilhamento de responsabilidades entre os entes governamentais que norteiam a descentralização e a operacionalização da política têm contribuído para fomentar a democratização das gestões nos níveis locais. Na outra, as práticas locais conservadoras e o modo particular de cada lugar operar o Suas entram em rota de colisão com os requisitos normativos inerentes aos processos de descentralização das políticas sociais, produzindo efeitos na construção da cultura do direito.

É perceptível nos registros históricos do Brasil que o processo de emancipação política e administrativa dos municípios, ocorrido no período de 1988 a 2010, alargou as possibilidades de autonomia política das instâncias locais, criando novas perspectivas para as políticas sociais. Revisitando o censo demográfico 1950/2010 do IBGE, verifica-se que em 1980 existiam 3.991 municípios, chegando em 2010 a 5.565 municípios, ampliando-se as possibilidades de uma maior capilaridade na oferta de serviços públicos municipalizados.

Mesmo assim, a municipalização da assistência social ocorreu de forma mais lenta que as demais políticas setoriais. Logo após a promulgação da Loas/1993, em 1997, apenas 33%

⁶² *Culturas*, no pensamento gramsciano, estão relacionadas aos processos sócio-históricos de organização e disciplinamento de si mesmo, tomada de consciência da sua individualidade na sua relação com os outros, processo de conquista de uma consciência superior por meio da qual se chega a compreender o seu valor histórico, sua função na vida, seus direitos e deveres.

dos municípios em todo o País haviam se incorporado à municipalização, apresentando uma variação acentuada nos graus de adesão. Em agosto de 1997, no estado da Bahia, apenas 2% dos municípios haviam cumprido os requisitos legais para habilitar-se a gerir os recursos federais. No estado do Ceará, essa taxa era de 55%, o estado que apresentou a maior adesão entre os seis estados analisados, comparados com Rio Grande do Sul (32%), Paraná (42%), São Paulo (7%), Pernambuco (13%), conforme estudos de Arretche (1999).

Mesmo que na primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social os requisitos previstos para a descentralização da assistência social tenham sido restritos à existência de plano, fundo e conselho, o perfil dos governos estaduais de executores das ações de assistência social, associado às dificuldades técnicas, financeiras e políticas dos governos municipais, à inexistência de uma legislação mais consistente e ao reduzido incentivo do governo central, elementos que – na visão de Arretche (1999) – interferem no ritmo do processo de descentralização, parecem ter contribuído para o retardamento no processo de municipalização da política, naquele contexto.

A partir desse ponto, as análises sobre os desdobramentos pós-PNAS/2004 e NOB/Suas, bem como seus efeitos nos municípios em estudo, observarão as inferências de Stein (1997) sobre a influência do ambiente social e o tempo histórico na otimização da descentralização ou mesmo centralização nos espaços onde se concretizam.

De 2005, ano de criação do Suas, até fevereiro de 2014, dos 5.570 municípios brasileiros, 5.567 já estão devidamente habilitados para operar o Suas, conforme consta nos registros do Departamento de Gestão do Suas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.⁶³

Essa adesão quase universal ao Suas se deu a partir da diretriz da descentralização político-administrativa, traduzida no estabelecimento de normas sobre a corresponsabilidade entre os entes – algumas comuns, outras específicas – do cofinanciamento público, do incentivo ao aprimoramento da gestão, preservando-se a relativa autonomia aos poderes locais para regular e formular políticas de acordo com as suas particularidades locais e regionais, tudo em consonância com as normas gerais estabelecidas pela União.

A gestão compartilhada, portanto, se expressa propriamente nas estruturas executivas e órgãos de representação em cada nível de governo, na qual o pensar e o fazer cotidiano revelam no real, a concepção, a adesão e a

⁶³ Disponível em: www.mds.gov.br/SUAS. Acesso em: 5 nov. 2014.

capacidade técnico/política de operar ou não os compromissos pactuados. É nesse contexto que, por vezes, são gerados todo tipo de instabilidades e ameaças para a consolidação do Suas no Brasil e a implementação das decisões tomadas coletivamente, nas instâncias de pactuação e deliberação da política de assistência social (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 82).⁶⁴

Talvez por essa característica, a efetiva implantação e funcionamento do Suas tem assumido em cada lugar, seja na dimensão estadual, federal ou municipal, ritmos e cadências próprios à sua ambiência social e temporalidade histórica.

São muitas disputas, tensões, dissensos e consensos expressos no movimento intenso de regulações, na organização e funcionamento do sistema nos espaços locais, na normatização ou não dos benefícios eventuais, na definição de parâmetros de qualidade dos serviços e sua abrangência territorial, na adequação dos instrumentos de gestão ao novo marco regulatório. Esse processo tem favorecido a abertura e/ou ampliação do debate público sobre o modo de operar o Suas, que termina por se traduzir no potencial democratizante da construção da assistência social sob a lógica do direito.

O Suas é, portanto, um sistema dinâmico, em permanente construção. Como analisa Neves e Santos (2012, p. 416), é importante que se considere a conjuntura adversa na qual se edificaram as bases para a criação do Suas, um contexto de resistência e luta pela efetivação da assistência como política pública operada sob a lógica do direito. “Ele representa a tentativa de romper, superar e/ou alterar a tradição histórica presente na sociedade brasileira, como o clientelismo, que limita as práticas políticas do Estado e seus gestores na busca da construção de uma cultura pública, participativa e coletiva”.

Nesse ponto de vista, desnuda-se a dimensão política da gestão do Suas, que em um contexto de contradições e conflitos de interesses pode registrar maiores ou menores avanços no compartilhamento das responsabilidades, na construção da unidade do sistema e na efetivação da assistência como direito.

⁶⁴ De acordo com a Loas e a NOB/Suas, as duas principais instâncias de deliberação são os conselhos de assistência social e as conferências de assistência social, que devem existir em cada esfera de governo. As instâncias de pactuação são constituídas pelas Comissões Intergestoras Bipartite (gestão estadual e municipais) e Comissão Intergestora Tripartite (gestão federal, estaduais e municipais). Estão previstas ainda instâncias de articulação, como os fóruns populares de organização de gestores, trabalhadores, entidades e usuários do Suas.

4.2 O controle democrático e os espaços públicos participativos: desafios para sua consolidação

Na verdade, a estruturação, formatação e organização da assistência social, conforme dispõe o marco legal que lhe dá forma e conteúdo, desde a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, já institucionalizou a participação popular na formulação da política e controle das ações, sinalizando para um novo parâmetro no jeito de gestar a coisa pública.

O sentido era propor formatos organizacionais mais democráticos, abertos à interlocução com diferentes sujeitos locais: usuários, entidades, trabalhadores e outros agentes públicos, o que deveria ocorrer por meio da criação de instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária – governo e sociedade civil – nos diferentes níveis de governo.

Foi assim que os primeiros instrumentos normativos da assistência social na perspectiva do direito – PNAS/1998 e NOB2 –, reconhecendo a importância estratégica de institucionalização de espaços de democratização, negociação de consensos e controle da gestão, indutores de relações mais diretas entre a administração do Estado e a sociedade, determinaram que os conselhos fossem criados por meio de legislação específica, sendo-lhes atribuída, entre outras, a competência de aprovar, fiscalizar e avaliar os resultados da política de assistência social. Como mecanismo de alargamento da participação popular, instituíram-se as conferências e os fóruns permanentes de debates sobre os temas pertinentes à política.

Em 2005, de 5.564 municípios em todo o País, contavam com a estrutura de conselhos municipais de assistência social como controle social da política 98,8% dos municípios. Desses, 94,8% se identificavam com caráter deliberativo e 98,4% com composição paritária, embora se tenha o registro de que em 20,2% dos municípios a representação da sociedade civil ainda era indicação do poder público. Em relação à composição da sociedade civil, os dados indicam que, naquele ano, em 77,3% dos municípios era assegurada a participação de representação de entidades de assistência social; em 66,0% existia a representação de trabalhadores da área e em 65,8% registrava-se a presença de representação dos usuários na composição dos conselhos (BRASIL/IBGE, 2005).

Do mesmo modo que foram criadas as instâncias de diálogo entre a administração do Estado e a sociedade civil, as normativas também previram a criação das comissões intergestoras como espaços de interlocução entre os entes governamentais, viabilizando a construção de consensos entre os diferentes interesses dos três níveis de governo, estimulando a organização de gestores estaduais e municipais em fóruns próprios: Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), espreado em todo o País pela criação de fóruns em cada estado da federação na forma de colegiados estaduais de assistência social (Coegemas).

Do ponto de vista institucional – em relação ao controle social democrático –, a PNAS/2004 e NOB/2005 reeditam as determinações das normas anteriores em relação aos mecanismos instituídos de participação popular, mas incorporam nas tarefas que estariam por vir a adoção de medidas fomentadoras do protagonismo dos usuários nos espaços públicos de debate sobre a operacionalização e efetivação do Suas.

Reconhecendo que, nesse campo do controle democrático, não há relação de causa/efeito entre institucionalização e participação direta, mas de uma invenção construída nas práticas sociais cotidianas, nos embates e lutas, a novidade embutida no Suas é a perspectiva de alargamento de espaços abertos à participação e a indução de práticas democratizantes na gestão do sistema. Recomendam-se, a partir do Suas, conforme consta na PNAS/2004, a estruturação de ouvidorias viabilizando que o direito seja reclamável para os cidadãos e cidadãs; a promoção de eventos temáticos para além dos espaços já instituídos; reuniões itinerantes dos conselhos; o incentivo à instalação de espaços informais de debates sobre assistência social; e a criação de instrumentos e formas de dar maior publicidade às informações da assistência social, tornando-as alcançáveis a todos os usuários da política.

Indiscutivelmente, o Suas é portador de inovações gerenciais significativas, em se considerando o fato de que dá materialidade a uma política a qual, há pouco mais de duas décadas, não estava incluída entre as funções do Estado, ainda presa às amarras da filantropia. Na sua gestão, estão previstas tecnologias e redesenhos nas estruturas organizacionais, antes inexistentes na área da assistência social, marcada tradicionalmente pelo voluntarismo, impondo novos arranjos organizacionais que entram em conflito direto

com os mecanismos de gestão burocrática da clássica administração pública expressos em rotinas e procedimentos orientados por padrões universais e homogeneizantes.⁶⁵

São novas linguagens democratizantes, que ressignificam saberes, competências, habilidades, posturas e atitudes profissionais. Dos trabalhadores é requerida melhor instrumentalidade para fazer a mediação teórico-prática necessária à concretização do acesso aos direitos socioassistenciais, rompendo com as práticas conservadoras associadas à caridade e à benemerência. Aos gestores, a promoção da nova ordem institucional e organizacional na esfera local, ampliando os espaços de participação democrática nas decisões. Aos demais agentes sociais e políticos, o desafio de ampliação dos espaços públicos, a autonomia e a soberania necessárias para, além de assegurar direitos historicamente conquistados, serem capazes de produzir novos direitos.

O rol de providências impostas às três esferas de governo para fazer a gestão do sistema é infindável. Vai desde a existência de um marco legal básico sobre conselho, fundo e plano à estruturação da rede de serviços, definição de infraestrutura básica para funcionamento da gestão, criação de instrumentos de gestão adequados ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, mecanismos de capacitação, fortalecimento de instâncias de participação dos usuários, trabalhadores e entidades, entre outras iniciativas necessárias ao adequado funcionamento do sistema (NOB/SUAS, 2012).

E se, do ponto de vista conceitual, permanece a necessidade de maior clareza e objetividade, na diretriz da democratização da política são muitas polêmicas que circulam na efetivação do Suas como um sistema participativo. Seja em relação à própria democratização da gestão pública, vez que coloca em xeque o jeito tradicional de conduzir a coisa pública – marcada por práticas burocráticas ancoradas na cultura conservadora do clientelismo e patrimonialismo –, seja relacionada à participação popular na formulação e na fiscalização da execução da política, em que a partilha do poder de decisão se depara com o legado histórico de construção de uma cidadania às avessas no Brasil, onde a luta social é frequentemente criminalizada e o protagonismo da sociedade civil relegado ao segundo plano.

Certamente, assim como as demais políticas setoriais – saúde, educação, habitação e outras reorganizadas a partir da fundação do atual Estado democrático de direito –, a

⁶⁵ O termo “arranjos organizacionais” é utilizado nas teorias organizacionais modernas em reconhecimento à necessidade se atribuir a diferentes formas organizacionais abordagens mais contextualizadas que levem em consideração as especificidades locais com suas peculiaridades sociais, políticas, culturais e econômicas. “[...] toda forma organizacional é o resultado de disputas de poder e da sua imersão em contextos socioculturais, com fronteiras sem delimitação clara” (LOPES; BALDI, 2005).

organização da assistência social no formato de um sistema único, descentralizado e participativo alarga o conceito de gestão pública. Implica muito debate e negociação com diferentes atores políticos locais, inclusive aqueles que, diante da ausência do Estado, com base na filantropia, atuaram durante muitas décadas nesse campo.

O Estado da nova república, instituído pela Carta Magna de 1988, assume dupla função: garantir um Estado de direito e proteger com equidade e igualdade os direitos básicos de cidadãos e cidadãs, assegurando-se a ampla participação popular. Consta no preâmbulo do texto constitucional que a instituição do Estado democrático se destina “[...] a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]”.

Na interpretação de Coutinho (1996), trata-se de um Estado, construído historicamente da manifestação dos anseios populares de um novo momento na luta política, em que a sociedade civil assume-se como protagonista, com voz e voto. A arquitetura desse novo Estado pós-1988 já não expressa uma luta entre as burocracias administrativas, de um lado, e de outro os representantes das classes subalternas constituídas de eleitores proprietários. Alarga-se o horizonte para a inventividade democrática. O novo Estado republicano, expressão da luta de classes, insere-se no movimento histórico de uma variedade de instituições e diversidade de interesses de grupos sociais distintos, produzindo e difundindo novos valores e ideologias que vêm impactando na gestão das políticas sociais, redefinindo a agenda política e ressignificando os espaços públicos.

Esse é o contexto, em que o controle social democrático ganha visibilidade na gestão descentralizada e participativa do Suas. Uma invenção nascida dos movimentos sociais dos anos 1980, o controle social democrático prevê o poder popular no exercício do controle sobre ações e finanças públicas, sem prejuízo do controle institucional dos órgãos internos – ouvidorias e controladorias – e dos órgãos externos – os tribunais de contas, instrumentos de controle público inscritos na Constituição Federal de 1988.

São diretrizes normativas de vies democratizante que se colocam em linha de confronto com o “autoritarismo social”, expressão utilizada por Marilena Chauí (2010) para desvendar e desconstruir a ideia de “identidade nacional” advinda do acaso, como se não tivesse sido construída historicamente no processo de formação da sociedade brasileira. São regulações que propõem novas arenas políticas em um cenário onde o clientelismo, o

corporativismo e o burocratismo – na interpretação de Edson Oliveira Nunes (2010), gramáticas da política brasileira – estão ainda tão enraizadas na estruturação das relações sociais e do Estado brasileiro.

Todo esse processo revela que, para além das formalidades, o processo de construção do Suas traduz o movimento histórico de invenção da descentralização do poder decisório entre as esferas de governo e os diferentes espaços da sociedade no campo da assistência social. Como sugere Márcia Pinheiro (2013), o poder democratizado e compartilhado é condição *sine qua non* para haver participação política.

É inegável o peso da legalidade das instâncias deliberativas, espaços de negociação intergovernos – as chamadas instâncias de pactuação –, dos espaços de articulação e mobilização para a consolidação do direito à assistência social.

A Loas e, posteriormente, o Suas vão fortalecer a expansão dos conselhos gestores de política como espaço de controle democrático da política pública. Presentes em todos os municípios brasileiros, os conselhos de assistência social são hoje chamados por todas as normativas do Suas a fiscalizar e a garantir a operação da assistência social enquanto direito de cidadania (NEVES; SANTOS, 2012, p. 421).

Em 2013, dos 5.570 municípios brasileiros, em 99,9% já existem conselhos de assistência, dos quais 23,8% estruturaram canais de denúncia abertos aos usuários da assistência social. Um parâmetro que pode mensurar o grau de comprometimento desses conselhos com a implementação da política de assistência social é o fato de que 99,8% dos conselhos existentes efetuam a fiscalização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas (BRASIL/IBGE, 2013).

Não resta dúvida que o crescimento dos conselhos de assistência social contribui para ampliar e ressignificar até mesmo os procedimentos da democracia formal e para agregar novos elementos à invenção da participação popular.

Porém, a implementação legal não garante por si só o seu fortalecimento porque depende da relação entre a cultura política existente nas práticas do Estado e da própria sociedade civil na ruptura com práticas antidemocráticas – aqui destacamos o clientelismo e patrimonialismo do Estado brasileiro no uso do dinheiro público. Uma das principais dificuldades no desenvolvimento de uma cultura pública de direitos é a vontade do governo em entender que esse é o melhor caminho para garantir a democracia, as

decisões públicas no sentido da transparência e partilhar o poder de decisão com a sociedade civil (NEVES, 2014, p. 241).

A participação popular não ocorrerá apenas pelo poder imperativo da lei: é preciso assegurar legitimidade à consolidação da assistência social como direito. Para tanto, são necessárias práticas participativas, centradas em metodologias dialógicas, principalmente em se tratando de operacionalização do Suas.

Tendo como parâmetro uma política com característica paliativa e de atendimento aos incapazes, uma ação social restritiva, focalizada em categorias como crianças, idosos e deficientes, a CF/88 e as legislações posteriores não transformaria os usuários da assistência social de forma automática em sujeitos “empoderados” de direitos, lutando para a conquista e ampliação dos mesmos. Afirma-se: há uma nova travessia a ser percorrida. Um processo em construção (PINHEIRO, 2013, p. 160).

Resultado de uma consultoria prestada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Pinheiro (2013) elenca alguns exemplos de práticas participativas que já vêm sendo adotadas nos municípios: realização de seminários e debates públicos sobre o fazer profissional; formação de grupos reflexivos com usuários por meio dos quais se constroem identidades coletivas; as próprias unidades de atendimento da assistência social se transformando em espaço de organização de demandas coletivas; iniciativas de comissões locais de acompanhamento dos serviços. Identifica ainda algumas dificuldades a serem superadas: a racionalidade instrumental implícita nas atribuições dos conselhos, a tendência à burocratização na organização do cotidiano das equipes, atendimento socioassistencial ainda muito centrado em demandas individuais.

Adotando essa linha de raciocínio, é possível identificar – no próprio percalço do reconhecimento da assistência social no campo do direito – traços reveladores da inventividade democrática no campo da assistência social. Desde a aprovação da Loas em 1993 até 2013, foram realizadas dez conferências nacionais, precedidas de conferências estaduais e municipais, mobilizando milhares de pessoas para o debate sobre temas pertinentes à política de assistência social em todo o País.

Já em 2001, os estudos de Boschetti davam conta da importância dos conselhos, conferências e fóruns na área da assistência social, considerando suas características históricas.

A conversão do direito leal em direito legítimo dependerá, sobremaneira, da consolidação destes espaços de participação e controle social. Ocupá-los e (re)construir as intervenções na área com base nos princípios e diretrizes indicadas na Loas é condição *sine qua non* para a assistência social seja efetivada na condição que a Constituição lhe elevou: direito do cidadão e dever do Estado (BOSCHETTI, 2003, p. 171).

Como discorrido anteriormente, a linha do tempo da assistência social no patamar dos direitos sociais é delineada por meio do intenso debate democrático e construção de consensos no modelo federativo brasileiro. É importante registrar que, num cenário de ausência de instrumento legal que regulasse o Suas – entre 2005 e 2011 –, foram os espaços de deliberação, pactuação, articulação e mobilização da assistência social que se constituíram em importantes mecanismos de democratização da política.

É inegável o avanço no marco regulatório do Suas – agora inscrito em lei, desde 2011 – e o traçado do novo desenho institucional no modo de atender na assistência social, buscando dar-lhe materialidade como direito social – obrigação do Estado – com controle social democrático. Entretanto, ainda são visíveis práticas cotidianas e fazeres marcados pelo assistencialismo e pela benemerência, expondo fraturas entre o discurso do direito e o dia a dia na efetivação da política de assistência social.

Na pesquisa empírica organizada por Berenice Couto, Carmelita Yazbek, Ozanira Silva e Raquel Raichelis sobre a implantação do Suas em sete estados brasileiros e publicada no livro *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento* (2010), veem-se as marcas de um processo em contradição, em transição, no qual são identificados a convivência entre valores da nova institucionalidade e os jeitos de fazer referenciados na cultura conservadora do patrimonialismo e do clientelismo.

O traçado de efetivação do Suas revela diferentes estágios, próprios de um sistema complexo e dinâmico, que ainda não concluiu completamente o processo de transição do modelo tradicional de ações pontuais e fragmentadas para o modelo sistêmico de gestão compartilhada, descentralizado e participativo. E, como toda tarefa inacabada, ainda requer ajustes, principalmente no jeito de fazer e adequações nas legislações locais – desafios associados à própria cultura política brasileira –, questões postas na efetivação da assistência social, sob a lógica do direito, que não podem ser ignoradas.

4.3 Cofinanciamento do Suas: “um pra eu... um pra tu... um pra eu...”⁶⁶

Esse trecho da letra da música do cancionista popular – de Luiz Gonzaga, o rei do baião – serve de inspiração para um olhar mais crítico sobre a complexa tarefa de compartilhamento de recursos públicos – entre os entes federados – necessários à efetivação da assistência social como direito. Os modos de compartilhamento até agora normatizados não têm sido suficientes para promover uma distribuição mais equânime das despesas entre todos os níveis de governo, capaz de assegurar certo padrão de qualidade na oferta dos serviços e de garantir a sustentabilidade financeira da crescente oferta de serviços nos municípios brasileiros.

É importante que se leve em consideração o fato de que, assim como as demais políticas sociais, a assistência social também participa da disputa pelos recursos do *fundo público*⁶⁷, em particular dos recursos destinados à seguridade social, nos termos do artigo 195, da Constituição Federal de 1988: receitas provenientes de tributos (diretos e indiretos), contribuições sociais, empréstimos, doações, concursos/prognósticos e outras transferências intergovernamentais.

Na partilha desses recursos, estudos apontam que à Previdência cabe a maior fatia, visto que o maior montante de recursos na composição do OSS provém da Contribuição Social de Empregadores e Trabalhadores, destinado exclusivamente à previdência social, uma inovação da revisão constitucional dos anos 90 – governo Fernando Henrique Cardoso. Ao submeter a previdência à lógica do seguro social, separaram-se efetivamente as fontes de custeio da seguridade: de um lado, as receitas tributárias, ora destinadas à saúde e à assistência social; de outro, as receitas provenientes da folha de pagamento para suprir a previdência social (CASTRO, 2012, p. 79).

Além do mais, a assistência social, diferentemente da política de educação e saúde, embora conte com a previsão de recursos da seguridade social, não tem garantia constitucional de vinculação de receitas no orçamento público em qualquer esfera de governo,

⁶⁶ “Um pra eu... um pra tu... um pra eu...” é uma expressão contida na letra da música popular regional intitulada Karolina com K, de autoria do pernambucano Luiz Gonzaga, 1977, que expressa o modo desigual de partilha de recursos.

⁶⁷ “O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional” (SALVADOR, 2010, p. 607).

o que a coloca em situação de permanente disputa política por recursos para o custeio dos seus serviços, benefícios, programas e projetos.

Conforme consta na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), o cofinanciamento público é obrigatório, atribuindo-se aos municípios, Distrito Federal, estados e União o dever de alocar recursos provenientes das suas receitas próprias para suprir as despesas com todas as ações da assistência social, inclusive o pagamento de pessoal. Eis aqui mais um dos avanços em direção à assistência social como direito – a sua inclusão no rol das despesas públicas, que apontam para o seu amadurecimento como política pública.

E, segundo Tavares (2013), não poderia ser diferente. É inimaginável que se atribua ao município a responsabilidade pela prestação direta de serviços, programas, projetos e benefícios sem a devida transferência de recursos.

[...] falar em financiamento da assistência social sob essa nova concepção exigiu que o debate desencadeado pautasse a discussão sobre o financiamento, reconhecendo-se que no sistema tributário brasileiro o maior volume de arrecadação se concentra nas esferas estadual e federal (25% e 60% respectivamente) e o menor montante fica com o ente municipal (apenas 15%) (TAVARES, 2013, p. 172).

Nessa linha, as primeiras normativas da assistência social – PNAS/1998 e NOB2 – esboçaram desenhos iniciais para formatos de critérios de partilha dos recursos federais entre as demais esferas com o fim de garantir uma distribuição regionalizada e equânime com base em indicadores. Do mesmo modo, estabeleceram o requisito de existência de fundos especiais, espaços destinados à alocação dos recursos da assistência social de forma transparente; previram autonomia aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal na aplicação financeira em ações adequadas à realidade local e procuraram viabilizar repasses regulares e automáticos, criando condições favoráveis à continuidade dos serviços.

Entretanto, com o contexto dos anos 1990 delineado em meio à onda neoliberal em ascensão, reduziu-se a assistência social à agenda social do País, em atendimento ao receituário imposto pelo Fundo Monetário Internacional. E, ao invés de se avançar na estratégia de consolidação do compartilhamento de recursos, jogou-se ênfase nos programas nacionais Peti, Brasil Jovem, Bolsa Escola e em projetos de enfrentamento à pobreza.

E, como os repasses para execução de programas e projetos, ao contrário das ações continuadas, dependiam da formalização de convênios, precedida da avaliação do mérito das

demandas de estados e municípios e da disponibilidade orçamentária e financeira da União, pouco se avançou na concretização do cofinanciamento nos moldes do que prevê a legislação.

Com a arquitetura do Suas, a partir da PNAS/2004 e NOB/2005 é que de fato se deu mais organicidade e clareza às regras de cofinanciamento, estabelecendo-se mecanismos mais compatíveis com a descentralização político-administrativa proposta nos termos da Loas, traduzindo na lógica do financiamento a corresponsabilidade entre os entes nas provisões e prestações da proteção social brasileira.

A intenção era romper com o tradicionalismo das práticas centralizadas, marcado por atendimentos pontuais, direcionado por programas que muitas vezes não correspondiam às realidades de estados e municípios. Era preciso modificar o modelo de financiamento dos serviços baseado na fixação de valores *per capita*, relativo ao número total de atendimentos, e não à adequação dos serviços às necessidades. Para tanto, se tornava necessário pensar uma nova sistemática de financiamento, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, e que rompesse com a descontinuidade das ações a cada mudança de exercício (PNAS/2004).

Na análise de Tavares (2010, p. 240), “[a] concepção de cofinanciamento inserida na NOB/2005 busca efetivar o pacto federativo na responsabilidade pela provisão dos serviços de assistência social, prestados descentralizadamente”. Caberia ao novo sistema rediscutir a partilha dos recursos federais e estabelecer novos pactos que viabilizassem a sua sustentação financeira.

Desde então, o Suas passou a ser a referência do novo formato de financiamento, e as transferências dos recursos passariam a ser condicionadas pelo nível de gestão dos municípios, constituição do fundo como unidade orçamentária e nele incluídos todos os recursos destinados à política, a comprovação da execução orçamentária financeira na assistência social com devida aprovação do conselho e a alimentação dos sistemas de informação (NOB/2005).

Nessa linha, o conjunto de despesas da assistência foi distribuído entre os entes conforme suas responsabilidades previstas na lei: à União, cabe o pagamento dos benefícios de transferência de renda: BPC e Bolsa Família, participação no pagamento dos serviços, incentivos financeiros para o aprimoramento da gestão estadual e municipal; aos estados, cabe participar do custeio de pagamento dos serviços e dos benefícios eventuais; os municípios e o

Distrito Federal devem assumir a responsabilidade com as despesas relacionadas à oferta dos serviços e benefícios eventuais.

Mesmo assim, após o Suas, no ano de 2009, registrou-se a participação da União nos recursos executados pelos municípios com o equivalente a 20,9% em média, variando entre 7,5% em São Paulo e 61,2% no Maranhão. Em 2010, a participação da União correspondeu a 20,4% em média, variando entre 6,8% e 99,9% em São Paulo e Amapá, respectivamente. Importante destacar que, em 2009, apenas no caso do Maranhão os recursos repassados pela União representaram mais de 50% do montante executado na esfera municipal, enquanto em 2010 esse cenário ocorreu em três estados: Piauí (52,2%), Maranhão (54,9%) e Amapá (99,9%) (BRASIL/MDS, 2011, p. 36).

Embora o montante dos recursos transferidos pela União aos municípios seja bem inferior à parte destinada pelo próprio município ao financiamento do Suas, a presença de recursos federais já é realidade na sua grande maioria, enquanto a participação dos estados ainda deixa muito a desejar. Em 2013, verificou-se que, dos 5.570 municípios, 96,9% receberam cofinanciamento federal e/ou estadual. Desses, 98,7% tiveram cofinanciamento federal e 60,3% cofinanciamento estadual, ficando concentrado na região Nordeste o maior percentual de municípios com cofinanciamento estadual (BRASIL/IBGE, 2013).

A configuração da novidade do pós-Suas veio, na verdade, com a concretização dos repasses automáticos e sistemáticos entre as esferas de governo, sem a requisição de convênios. Trata-se de uma modalidade de transferência de recursos federais aos municípios, aplicável somente à saúde e à assistência social.

Essa inovação trouxe muitas dúvidas e inquietações aos gestores municipais, envolvidos ainda na lógica do modelo convencional, de recursos carimbados, uma prática tradicional de financiamento com características centralizadoras e segmentadas. O engessamento do processo de transferência de recursos por meio de convênios aliado à cultura política conservadora na gestão da assistência social, além de dificultar a absorção do modelo de transferência direta, fundo a fundo, não produziu o conhecimento sobre finanças públicas capaz de tornar o orçamento municipal um mecanismo de consolidação da lógica do direito no âmbito da Assistência Social (CASTRO, 2012, p. 70).

A experiência tem demonstrado dificuldades dos municípios em operar o novo formato de cofinanciamento, que, agora não carimbado – em forma de *pisos de proteção*⁶⁸ –,

⁶⁸ Os pisos de proteção do Suas são definidos por nível de proteção – básica e especial de média e alta

abre espaço para maior autonomia dos municípios na definição e execução dos gastos, resultando em significativos saldos financeiros nos fundos municipais. Aliás, um dos avanços na política de assistência social é o fato de que 99,4% dos 5.570 municípios, em 2013, possuem os fundos de assistência social, sendo que 93,7% do total são constituídos como unidade orçamentária (IBGE, 2014).

Por outro lado, ainda persiste a ordenação das despesas do fundo nas mãos diretas do prefeito, registrando-se essa situação em 11,7% dos municípios. “Entre os municípios com maiores contingentes populacionais, a ordenação de despesa do Fundo era atribuição do secretário ou técnico da área de assistência social.” (IBGE, 2014).

Na esteira da consolidação e aperfeiçoamento do Suas, em 2012 houve uma reacomodação no cofinanciamento federal, agora sustentado pela Lei 12.435/2011, Decreto 7.788/2012 e NOB/2012, que agrupa os pisos em blocos de financiamento: custeio dos serviços de proteção básica e especial; incentivo ao aprimoramento da gestão do Suas e gestão do Bolsa Família. Nesse formato, ampliam-se as possibilidades de maior flexibilidade aos municípios, estados e Distrito Federal na execução financeira dos recursos transferidos.

No custeio dos serviços, são agrupados os pisos fixos e variáveis dos serviços de proteção básica e especial. O piso fixo de proteção básica se destina à participação da União no custeio do Paif – serviço de proteção e atendimento integral à família, tomando como base o número de famílias referenciadas nos territórios dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) (até 2.500 famílias; de 2.501 a 3.500 famílias; e de 3.501 a 5.000 famílias), considerando-se, ainda, a capacidade instalada do Cras, independente do número de atendimentos, daí a denominação fixo.

O piso fixo de proteção especial de média complexidade é a referência de transferência do governo federal para o custeio do Paefi – serviço de proteção e atendimento especializado às famílias e indivíduos, conforme número de habitantes referenciados no Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), bem como o custeio dos serviços especializados desenvolvidos no Centro Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e Centro Especializado para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, com suas famílias (Centro Dia), conforme tipificação nacional dos serviços.

complexidade –, a partir de cálculo do custo médio anual dos serviços, tomando por base uma unidade territorial e o porte dos municípios.

O piso fixo de proteção especial de alta complexidade é o parâmetro utilizado na transferência de recursos federais para o custeio dos serviços tipificados nacionalmente destinados aos usuários que necessitam de acolhimento provisório ou de longa permanência.

Já os pisos variáveis podem ser de proteção básica, especial de média complexidade ou especial de alta complexidade. O piso básico variável destina-se à participação do governo federal no custeio de serviços complementares ao serviço Paif, a exemplo do serviço de convivência social e fortalecimento de vínculos comunitários e custeio de equipes volantes. São variáveis porque são transferidos conforme as diversidades territoriais e regionais para atender as especificidades de cada território de Cras.

O piso variável de média complexidade é adotado pelo governo federal para transferir recursos para custeio dos demais serviços tipificados, de natureza especializada, destinados ao atendimento de situações específicas ou particularidades de determinados agravos. Incluem-se nessa situação os serviços de abordagem social, proteção especial aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, entre outros.

O piso variável de alta complexidade se destina ao cofinanciamento federal de serviços tipificados nacionalmente, em situações peculiares de acolhimento que necessitem de atendimento diferenciado ou complementar, a exemplo do acolhimento em situação de calamidade pública, novas modalidades de acolhimento, entre outros.

Muitas mudanças no campo do financiamento já foram efetivadas e estão em pleno funcionamento, mas o Suas ainda está em processo de construção e, portanto, ainda existe um resquício do velho modelo de atendimento da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), que permanece na modalidade de cofinanciamento denominada piso de transição de média complexidade. Trata-se de um recurso transferido pelo governo federal ao Distrito Federal e aos municípios, de valor congelado desde a extinção da LBA, para o custeio do serviço de proteção especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias.

Em termos de gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federados, o Suas é, sem dúvida, uma importante novidade na área da assistência social.

Trata-se de uma descentralização regulada, não autárquica, onde os entes subnacionais têm relativa autonomia no planejamento regional e local, no dimensionamento dos serviços, benefícios, programas e projetos a serem ofertados de acordo com o diagnóstico socioterritorial de cada jurisdição e na definição do montante de recursos orçamentários próprios alocados nos seus orçamentos (CASTRO, 2012, p. 83).

Conforme as normas de aplicação dos recursos transferidos, constantes em várias portarias ministeriais, podem ser pagas todas as despesas correntes – ou seja, todos os gastos necessários para operacionalização dos serviços: materiais, gêneros diversos, contratação de diferentes serviços, correio, telefone, transporte, energia e outras, inclusive o pagamento de servidores ou empregados públicos, no limite de 60% do montante de recursos transferidos para o custeio dos serviços, previsto na Lei 12.435/2011.

Em relação aos programas e projetos, os recursos públicos são distribuídos conforme os termos das pactuações entre os entes federados, e as ações de natureza emergenciais, decorrentes de calamidades, são de responsabilidades das três esferas de governo.

Nos anos que se seguiram, desde 2005, o MDS registra uma expansão no financiamento da assistência social, principalmente no montante de recursos federais. Esse crescimento representou incremento na assistência social tanto em relação ao orçamento da seguridade social (em 2005: 6,56%; em 2011: 9,16%) quanto em relação ao orçamento total (1,43%, em 2005 e 2,17% em 2011) e ao gasto federal (6,0% em 2005 e 6,9% em 2009).

Tal incremento dos recursos relaciona-se principalmente à ampliação da cobertura e do valor dos benefícios dos programas de transferência de renda, em especial o BPC e o Programa Bolsa Família, benefícios socioassistenciais que têm contribuído com a redução da extrema pobreza no país (BRASIL/MDS, 2011, p. 39).

Considerando que os benefícios de transferência de renda são repassados diretamente para os cidadãos e cidadãs e que somente os recursos federais destinados aos serviços, programas e projetos são transferidos aos municípios para suprir as despesas das prestações, é possível constatar que ainda há uma distância muito grande entre os valores transferidos e o custeio das ofertas diretas de competência dos municípios. O maior peso da participação no cofinanciamento ainda é do município, embora seja o que tenha a menor participação na receita tributária do País.

Outra novidade no pilar de sustentação financeira do Suas, que inclusive destina recursos para o fortalecimento da gestão municipal, é o cofinanciamento federal de incentivo financeiro ao aprimoramento da gestão dos municípios, do Distrito Federal e dos estados: o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD/PBF) e o Índice de Gestão

Descentralizada do Suas (IGD Suas), podendo ser criados outros incentivos, conforme a necessidade e regulação específica.

O IGD tem sido um adicional de recursos importante nos municípios e, conforme regulação, resultado do desempenho do município na gestão do Programa Bolsa-Família e na atualização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), cujos recursos devem ser alocados no aprimoramento da gestão e na potencialização dos serviços executados (CASTRO, 2012, p. 90).

A ideia de blocos de financiamento é um passo importante na consolidação da autonomia dos entes federados para aplicação dos recursos em ações que atendam às necessidades de cada realidade, com base em seus diagnósticos socioterritoriais e seus planos anuais. Em referência ao IGD/Suas, aponta Martins (2014, p. 144):

[...] traz a visão de gestão e avaliação por resultado, os quais serão avaliados por meio de indicadores; estabelece uma sistemática articulada de planejamento, acompanhamento, avaliação, por meio de instrumentos como PPA, LDO, LOA, Plano de Assistência Social e o Pacto de Aprimoramento do Suas, criando uma cultura do planejamento orçamentário e financeiro, intrinsecamente ligado à política de assistência social.

São iniciativas que procuram dar mais solidez ao financiamento como um dos principais pilares de sustentação de uma política que se destina à efetivação de direitos. Essa conta se pretende compartilhada entre os entes federados; entretanto, ainda há muito que se avançar nesse campo.

O cofinanciamento ainda não segue o cálculo de custos da prestação dos serviços a serem rateados proporcionalmente entre as três esferas de governo. Os valores de cofinanciamento ainda são determinados pela disponibilidade orçamentária de cada ente, e não pelas necessidades e as devidas prestações destinadas à sua satisfação.

Outro elemento a ser considerado nesse debate, enfatiza Tavares (2013), é saber se a origem dos recursos destinados à assistência social é justa, forte e realmente sustentável.

Ancorar o financiamento em fontes que tenham sua origem em pilares não garantidores do direito traz uma contradição em relação à qual a política de assistência social precisa se manter vigilante. Além disso, pautar o financiamento desta política em fontes com pouca capacidade de

arrecadação também pode comprometer que esta se configure efetivamente como uma política de proteção social (TAVARES, 2013, p. 177).

Essa preocupação sobre as fontes de financiamento da assistência social ganha envergadura quando, no seu estudo sobre o fundo público e a seguridade social no Brasil, Salvador (2010) constata que os próprios usuários da assistência participam do financiamento da política por meio do pagamento de tributos indiretos, nos preços de bens e serviços, tornado imperativa a necessidade de busca de fontes mais justas.

Esse é um elemento do Suas que, do ponto de vista operacional, ainda se coloca como um enigma a ser decifrado pelo conjunto de atores que opera o sistema, requerendo capacitação permanente para superação dos entraves à sua melhor compreensão. Outros desafios expressos nas deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social, intitulada “A gestão e o financiamento na efetivação do Suas”, realizada em dezembro de 2013, estão associados à busca da ampliação de fontes de financiamento para a política; definição mais precisa dos custos dos serviços socioassistenciais, inclusive com o objetivo de rediscutir os critérios de partilhas, aproximando os repasses ao custo real dos serviços, estabelecimento de novas regras de cofinanciamento dos serviços de alta complexidade de modo a contemplar a rede pública e privada no cofinanciamento (CNAS, Resolução 01 de 4 de fevereiro de 2014).

Nesse ponto, em particular, é preciso acelerar o passo para que se rompa de vez com a precariedade na oferta de serviços pela rede privada e se elimine a condição de uma existência à margem do sistema.

4.4 O novo jeito de organizar as prestações e provisões socioassistenciais: serviços e benefícios

Com o Suas, inaugura-se um novo jeito de atender na área da assistência social, pautado na complementaridade, na integralidade, na intersetorialidade e na centralidade da ação do Estado na garantia de prestações e provisões públicas, (re)situando a assistência social no seu lugar de parte integrante de um sistema mais amplo de proteção social e

demarcando, ao mesmo tempo, o seu campo específico de atuação no terreno dos direitos sociais.

A organização do atendimento por nível de proteção social – básica e especial – e a implantação de unidades de atendimento – públicas estatais –, que funcionam como referência para todos os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, revelam uma forte tendência à ruptura com as velhas práticas centradas em ações ofertadas de forma dispersa, descontinuada e fragmentada.

Aqui cabe o destaque inicial ao significado histórico das prestações por meio de serviços públicos na área da assistência social. Marcada tradicionalmente pelas práticas da concessão, benesse, ajuda e favor, a assistência social, até a criação do Suas, tinha pouco ou quase nenhum acúmulo na organização da oferta de ações de caráter continuado, tendo como carro-chefe a organização das ações em formas diversificadas de auxílios.

Os serviços entendidos como ações continuadas destinadas à melhoria das condições de vida da população e à satisfação de suas necessidades básicas, ofertadas em unidades públicas estatais com um determinado padrão em todo o território nacional, com financiamento público assegurado pelas três esferas de governo, funcionando em formato de rede, articulados com as demais políticas setoriais em um determinado território, é indubitavelmente uma invenção recente no País.

Na avaliação de Mota (2010), a criação de unidades públicas estatais – Centros de Referência de Assistência Social (Cras), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e os Centros Especializados de Atendimento à População de Rua e de Atendimento às Pessoas com Deficiência – parece mesmo andar na contramão da (des)responsabilização do Estado, em tempos neoliberais.

Afinal, “os longos anos nos quais a assistência social brasileira permaneceu aprisionada à filantropia e à caridade bloquearam a capacidade de criação e organização de uma estrutura pública estatal adequada às exigências para a implementação do Suas”, analisa Mota (2010, p. 163). Na reflexão da pesquisadora pernambucana, a criação e a expansão de unidades públicas estatais de assistência social são iniciativas que podem contribuir para impedir a reedição da filantropia e eliminar os traços caritativos que ainda persistem nas práticas dessa política.

Em 2005, ano de criação do Suas, os documentos oficiais registram a existência de 1.978 Cras em todo o País, expandindo-se ano a ano, alcançando em 2013 o quantitativo de

7.968 unidades distribuídas em 5.437 municípios (97,6%), aproximando-se da universalização da proteção social básica (BRASIL/IBGE, 2013).

Contudo, persiste uma rede pública ainda frágil, como registra o Censo Suas 2013. Dos 7.883 Cras, 45,7% funcionam em prédios alugados e 20,7% em imóveis compartilhados. As condições de funcionamento ainda não são compatíveis com as demandas de profissionalização sugeridas nas normativas: desde o número reduzido de trabalhadores concursados – no último censo (2013), eram 49,1% trabalhadores com vínculos não permanentes; número de computadores ainda muito reduzidos (54,9% dos Cras têm até quatro computadores), 72,6% dos Cras não têm sequer um computador disponibilizado para os usuários; e muitas estruturas apresentam-se precárias, do ponto de vista de acessibilidade, acesso a banheiros, número de salas (BRASIL/IBGE, 2013).

É certo que a estruturação de uma rede física de atendimento, por si só, não garante a efetividade do direito, mas não se pode deixar de considerar, como afirma Couto (2009), que a implantação de unidades públicas de atendimento confirma a presença concreta do Estado na política da assistência social. E, embora seja necessário observar os serviços, os acessos, o controle social e outros elementos indispensáveis ao desempenho satisfatório das políticas sociais, não se pode esquecer a necessidade de expansão da assistência social, frente o tamanho das necessidades sociais em um contexto de agravamento da questão social.

Embora se trate de uma unidade física, há uma flexibilidade para a existência de Cras itinerante e equipes volantes para o atendimento de peculiaridades regionais e locais, tais como: o atendimento às famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, entre outros).

De fato, o acesso dos credores dos direitos socioassistenciais a serviços e benefícios de natureza pública, ofertados em estruturas públicas acessíveis nos territórios onde vivem, com atendimento assegurado por equipes qualificadas – servidores públicos – sem a figura do “padrinho político”, faz um diferencial significativo em relação à expectativa de concretização de direitos.

Com o Suas, as regras ficam mais claras. Os serviços socioassistenciais são prestações destinadas ao atendimento das famílias em diferentes situações ocasionadas ou agravadas pela condição de não emprego, precariedade de renda, fragilização de vínculos familiares, ou mesmo pela própria vulnerabilidade relacionada aos ciclos de vida. A ideia de atendimento

em níveis diferenciados de proteção parte do pressuposto de que as necessidades sociais são diversas e complexas, exigindo respostas públicas específicas conforme o grau de complexidade das situações identificadas.

A padronização dos serviços como atividades continuadas, sistematicamente organizadas, com funcionamento regular e diário, destinados à melhoria da vida da população, por meio do desenvolvimento de ações direcionadas para as necessidades básicas da população – conforme consta na Tipificação Nacional dos Serviços, Resolução CNAS, n. 109/2009 –, constitui-se, de fato, uma das provisões mais significativas da assistência social.

Do mesmo modo acontece com o reconhecimento dos benefícios assistenciais como provisões da política de assistência social, configurados legalmente como direito do cidadão e dever do Estado e prestados em forma de transferência de renda direta aos cidadãos e cidadãs ou em forma de auxílio e apoio em situações emergenciais ou eventuais. A prescrição normativa é de que os benefícios sejam ofertados em articulação com os serviços socioassistenciais ou com outras políticas setoriais, quando se fizer necessário.

O propósito dessa integração prevista no documento oficial – Protocolo de Gestão Integrada, Resolução CIT 07 – é uma tentativa de inverter a lógica da doação, criando a cultura da prestação de serviços na área da assistência social, atribuindo à proteção social o caráter continuado, deixando para trás o traço da transitoriedade para avançar na consolidação dos direitos.

No rol das provisões socioassistenciais do Suas, está prevista, ainda, a criação de programas de assistência social e projetos, conforme consta na Loas (Art. 24 e 25). Os programas são ações integradas e complementares – deliberados pelos conselhos de assistência social – com objetivos, tempo e área de abrangência definidos com o propósito de qualificar, incentivar e melhorar serviços e benefícios. Os projetos de assistência social, assim como os programas, têm caráter complementar ao Suas. São iniciativas de enfrentamento à pobreza, geração de oportunidades, desenvolvimento de potencialidades, ampliação da capacidade produtiva, melhoria das condições gerais de subsistência, entre outras (PNAS/2004).

Tanto os serviços quanto os benefícios, programas e projetos devem ser operados dentro de unidades de atendimento habilitadas para esse fim. O conjunto dessas unidades, devidamente articuladas e integradas, compõe a rede socioassistencial estruturada em conformidade com os níveis de proteção.

A ideia de atendimento em rede parte do pressuposto de que a proteção social envolve um conjunto de ações que necessitam ser integradas no interior da própria política de assistência social, em articulação permanente com as ações das diferentes políticas setoriais com fim de garantir seguranças específicas do seu campo – segurança de acolhida: recepção, escuta qualificada, aquisições materiais e culturais, entre outras; segurança social de renda: acesso a renda em situações de desproteção pelo trabalho; segurança de convívio: ações continuadas de natureza socioeducativa dirigidas para a construção/restauração/fortalecimento da vida coletiva; segurança de desenvolvimento da autonomia: ações orientadas para a liberdade e o protagonismo social e político; segurança de benefícios materiais ou pecúnia em circunstâncias eventuais(COUTO, 2009).

A rede da proteção básica está diretamente associada às condições de vulnerabilidades sociais nos territórios, com o objetivo de prevenir situações de risco pessoal e social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (NOB/SUAS, 2005).

Nesse nível de proteção, instala-se mais uma novidade do Suas: o reconhecimento de que, integrada às ações de outras políticas setoriais, a assistência social também assume o caráter promocional, distanciando-se da ideia de atenção atrelada às carências.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, as provisões da proteção básica se realizam basicamente por meio de três serviços: Serviço de Atendimento Integral à Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (Paif) – ofertado exclusivamente nos Cras – cabe a referência aos demais serviços. O serviço consiste no trabalho social com famílias com a finalidade de fortalecer a sua função protetiva, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

As normativas apontam para a necessidade de pelo menos um Cras para cada grupo de 2.500 famílias em condições de vulnerabilidade social nos municípios de pequeno porte I; 3.500 famílias para pequeno porte II; e 5.000 famílias para médio, grande porte, Distrito Federal e metrópoles. Na visão de Castro e Rosa (2014), na construção dessa referência, o Cadastro Único é um importante instrumento para planejar os territórios de implantação do Cras, por meio do qual se pode identificar o número total de famílias que podem necessitar da

assistência social, agrupá-las em territórios e definir o número de Cras/ grupo de famílias, conforme a regra determinada para referência.⁶⁹

O trabalho social com famílias envolve basicamente três tarefas em conformidade com as orientações técnicas e normas disciplinadoras do Suas: *conhecer* de modo territorializado a incidência das situações de vulnerabilidade social; *prevenir* situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; *intervir* de modo preventivo, protetivo e proativo, reconhecendo a importância de responder às necessidades humanas de forma integral.

Embora o trabalho social com famílias desenvolvido no Paif seja ofertado exclusivamente no Cras, a complementação de suas ações se dá por meio do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos destinado a oportunizar o convívio entre grupos organizados por ciclo de vida ou intergeracionais com a finalidade de estimular o compartilhamento de histórias e vivências individuais e coletivas, na família e na comunidade.

É um serviço que se organiza de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. E, diferentemente do Paif, pode ser ofertado em outras unidades públicas da assistência social – centros de convivência – ou mesmo na rede socioassistencial privada. Conforme relatório do Censo Suas 2013, consta que, em média, 25% dos Cras que fazem referência de serviços para a rede socioassistencial o fazem para a rede privada.

Por fim, existe ainda, na proteção básica, conforme prescrito na Tipificação Nacional dos Serviços, o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e pessoas idosas, o qual se propõe a oferecer apoio em domicílio de pessoas com reduzida mobilidade, é um serviço organicamente vinculado ao Paif que tem o objetivo de ampliar o acesso dessas pessoas a todos os serviços da assistência social e demais serviços das demais políticas setoriais. Esse terceiro serviço, embora tipificado, ainda não ganhou envergadura e visibilidade no escopo do Suas.

⁶⁹ Os serviços dos Cras se destinam às famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social nos territórios de abrangência dos Cras. O que se espera desse serviço? Que seja capaz de reduzir ocorrências de vulnerabilidades, ampliar acesso aos serviços públicos e viabilizar a renda para famílias em extrema pobreza (CASTRO; ROSA, 2014).

Em síntese, esses três serviços da proteção básica são ofertados quando os vínculos familiares e comunitários ainda oferecem segurança aos seus membros. Quando esses vínculos ficam ameaçados de romper, a situação se torna mais complexa, requerendo ações de natureza mais especializada.

Os chamados serviços de proteção especial são organizados para proteger famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, cujos direitos tenham sido violados e/ou já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários.

Nesse nível de proteção, os serviços são organizados em média e alta complexidade, aprofundando seguranças que possam criar oportunidades para a retomada de projetos de vida por meio, inclusive, de ações reparadoras de danos. Quando há ainda a possibilidade de restabelecimento de vínculos, está prevista a oferta de serviços de média complexidade. Quando os vínculos são suspensos ou permanentemente rompidos, são ofertados serviços de alta complexidade.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços, as prestações de média complexidade são referenciadas pelos Centros Especializados de Assistência Social (Creas), o Centro de Referência Especializado para Atendimento à População em Situação de Rua (Centro Pop) e o Centro de Referência Especializado para Pessoas com Deficiência (Centro Dia) que, assim como os Cras, são unidades públicas estatais.

Nos Creas são ofertados pelo menos quatro serviços especializados: 1. Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (Paefi); 2. Serviço especializado em abordagem social; serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosos(as) e suas famílias. Este último serviço pode ser ofertado particularmente no Centro Dia para pessoas com deficiência, e o serviço especializado para pessoas em situação de rua é prestado no Centro Pop.

Por fim, na organização e padronização dos serviços, estão previstas provisões que se destinam a acolher institucionalmente, em caráter provisório ou de longa permanência, pessoas que tenham seus vínculos familiares e comunitários suspensos ou definitivamente rompidos. Na organização da oferta desses serviços, deve-se manter em vista a proteção integral aos sujeitos atendidos, a garantia de atendimento personalizado e o respeito às diversidades. Deve-se, ainda, primar pela preservação, fortalecimento ou resgate da

convivência familiar e comunitária – ou construção de novas referências, quando for o caso –, adotando, para tanto, metodologias de atendimento e acompanhamento condizente com essa finalidade.

Nos olhares de Castro e Rosa (2014), como a questão urbana tem contribuído para agravar as condições de vida que põem em risco pessoal e social inúmeras pessoas, até mesmo famílias, que são envolvidas em situações de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, exploração do trabalho infantil, entre tantas violências, a demanda por serviços de maior complexidade tem sido crescente nas grandes cidades e metrópoles.

A esse conjunto de provisões se somam os benefícios socioassistenciais de transferência de renda – Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família –, prestados por meio de repasse financeiro diretamente aos cidadãos e cidadãs, e os benefícios eventuais – prestados em forma de pecúnia, materiais ou prestação de serviços, de caráter temporário, conforme prevê a Lei 12.435/2011.

Entre os benefícios socioassistenciais de transferência de renda, ganha destaque o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto constitucionalmente, regulamentado pela Loas, que consiste no repasse direto pelo Governo Federal de um salário-mínimo mensal ao beneficiário, que podem ser pessoas idosas, a partir dos 65 anos, ou pessoas com deficiência que não tenham condições de garantir sua própria subsistência ou tê-la garantida por sua família. Em ambos os casos, a renda *per capita* familiar deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Curiosamente, esse é um benefício genuinamente socioassistencial, pago pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), mas ainda operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cabendo ao ente municipal a sua gestão no âmbito local.

O Benefício Bolsa Família, também caracterizado como um benefício socioassistencial de transferência monetária, regulado por lei específica (Lei 10.836/2004), está associado ao cumprimento de algumas condicionalidades, considerando três dimensões: o alívio imediato da pobreza, a contribuição para redução da pobreza para a geração seguinte e a articulação de programas complementares (alfabetização de adultos, capacitação profissional, atividades produtivas). É um benefício destinado às famílias em situação de pobreza, onde a renda e a composição familiar são parte dos critérios de elegibilidade para acesso ao benefício.

Esses são os dois benefícios de transferência monetária que já se constituem núcleo central no sistema de proteção social brasileiro, notabilizando-se, em diferentes estudos, como importantes mecanismos de enfrentamento à pobreza, que apresentam entre si algumas semelhanças e determinadas particularidades, tomando como referência as análises de Stein (2008) e Barbosa e Silva (2003).

Entre os traços comuns, Stein (2008) aponta a natureza não contributiva dos benefícios, a sua natureza socioassistencial, o seu caráter condicional, vez que a situação de renda familiar é determinante para o acesso, o tempo de duração, que pode ser indefinido enquanto perdurar a condição que o gerou, e o reconhecimento público de que ambos contribuem para o aumento do poder de consumo dos beneficiários.

A partir das análises de Barbosa e Silva (2003) sobre o Benefício de Prestação Continuada, podem-se destacar algumas particularidades atribuídas ao benefício: refere-se a uma renda, exclusiva de um salário-mínimo, proporcionada pelo benefício; configura-se como o benefício com menor recorte de renda (menos que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo) para o acesso ao benefício e é livre de qualquer exigência de contrapartida do beneficiário.

No caso do Bolsa Família, enfatiza Stein (2008), trata-se de um benefício que se propõe a suprir a ausência de renda gerada pelo desemprego ou emprego precário, oferecendo um suporte financeiro inferior a um salário-mínimo. A permanência do benefício é condicionada basicamente ao acesso à educação, à saúde e à assistência social.

Atualmente esses dois benefícios ocupam lugar privilegiado no interior da política de assistência social, como se vê na execução das despesas da função 08 – Assistência Social – na Lei Orçamentária Anual/2013. Do valor total de recursos orçados para a assistência social, de uma dotação inicial de R\$ 61.777.273.509,00, foram pagos R\$ 60.739.457.412,00, ficando os benefícios com a maior fatia dos recursos (96,5%).

Percebe-se uma disparidade muito grande entre os valores destinados aos benefícios e os destinados ao custeio dos serviços de proteção básica e especial, à gestão do Suas e à estruturação da rede física das unidades de atendimento. Resta saber se o montante de recursos destinado efetivamente à participação do governo federal no cofinanciamento do Suas é realmente compatível com a demanda crescente de serviços em cada município brasileiro.

Tabela 1 – Execução da despesa da função 08 por programa – Loas/2013

PROGRAMA	DOTAÇÃO INICIAL (R\$ 1,00)	PAGO (R\$ 1,00)
Bolsa Família	22.076.153.581	24.451.326.808
Benefício de Prestação Continuada	32.737.797.090	33.279.063.141
Renda Mensal Vitalícia	379.532.466	448.788.082
Fortalecimento do Suas	1.019.197.065	2.078.053.327

Fonte: Siafi/Siop/Selor-Siga Brasil.

No rol dos benefícios socioassistenciais, ainda existem os benefícios eventuais, caracterizados como provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, conforme capítulo IV, Sessão II, Art. 22 da Lei 12.435/2011.

A Lei 12.435/2011, ao alterar a Lei 8.742/1993, retirou do texto legal a limitação de renda como critério de acesso, o que faz do benefício um direito reclamável por quem dele necessitar. Ao mesmo tempo, não há previsão de qualquer condicionalidade por ocasião da provisão, sendo única exigência sua articulação com os serviços, evitando que o benefício se esgote como uma prestação única, uma provisão em si mesma.

Conforme argumenta Pereira-Pereira (2009), para que os benefícios eventuais sejam efetivados como direito social, devem ser prestados de modo integrado aos serviços socioassistenciais, ter provisões certas para enfrentar as contingências com agilidade e presteza, devem ser distribuídos sem contrapartidas, desfocados da indigência, com procedimentos desburocratizados, divulgados e interpretados e desvinculados de comprovações.

O Censo Suas 2012 registrou um crescimento vertiginoso na concessão de benefícios eventuais pelos órgãos gestores municipais, com ênfase no auxílio-funeral, que em um ano saltou de 6,6% para 93,4% dos municípios. A concessão de outros benefícios – exceto auxílio-natalidade e em situações de calamidade pública – cresceu de 13,4% para 86,6%. Já em 2013, persiste o cardápio variado de itens incluídos nessa provisão, inclusive associados

a outras políticas setoriais, mas ofertados nos municípios como de natureza socioassistencial.

As cestas básicas, as passagens e a segunda via de documentos são os benefícios eventuais mais presentes no território brasileiro. As cestas básicas eram concedidas em 4.752 (85,3%) municípios, estando presente em sua maioria, independente do tamanho da população e da região. As passagens, intramunicipais ou intermunicipais, também ocorrem na maioria dos municípios, independente do tamanho da população e da região. Quanto à segunda via de documentos, há destaque para a região Sul, na qual havia a concessão em 70,9% dos municípios. O pagamento de aluguel social e a concessão de agasalhos/ vestuário/ cobertores/ móveis/ colchões/ utensílios domésticos eram mais recorrentes em municípios com mais de 100.000 habitantes, sendo que o primeiro benefício era mais frequente nas regiões Nordeste (42,0%) e Sudeste (46,6%), e o segundo, nas regiões Sul (66,8%) e Centro-Oeste (75,4%). A concessão de benefícios vinculados ao campo da política de saúde, como órteses e próteses (óculos, dentaduras, aparelhos ortopédicos, aparelhos dentários, aparelho auditivo, outros), fraldas geriátricas, pagamento de exames médicos e medicamentos eram mais frequentes em municípios menos populosos. O pagamento de exames médicos, por exemplo, não era concedido em nenhum município com população acima de 500.000 habitantes, mas chegava a 40% naqueles com até 5.000 habitantes (IBGE/MUNIC., 2014).

Embora 96% dos municípios tenham ofertado benefícios eventuais em 2013, apenas 58,9% tinham regulamentação inscrita em lei. Esses dados revelam que ainda tem muito a ser (des)construído para que esses benefícios sejam operados sob a lógica do direito à assistência social, seguindo critérios e regras claras e transparentes. A regulação dos benefícios, além de ser um dispositivo das normativas do Suas, é um importante elemento analítico na explicitação do caráter do benefício como um direito, desnudando sua natureza e seu potencial, constata Boschetti (2010).

Trata-se de um benefício que traz um forte conservantismo na sua forma de prover enraizada na troca assimétrica de favores, cujas mudanças têm sido mais lentas e menos inovadoras que as mudanças ocorridas na oferta dos serviços. A indefinição das ofertas materiais adequadas ao atendimento de necessidades circunstanciais ainda contribui para que a cultura política conservadora se aproprie desse mecanismo para manter as tradicionais práticas clientelistas.

Um dos indicativos que denunciam o continuísmo nessa área é a indicação do lócus onde se organiza a entrega desse benefício. Em 2013, 37% dos Cras não ofertaram diretamente os benefícios eventuais, permanecendo um elevado índice de municípios com

provisões localizadas na sede do órgão gestor: auxílio-funeral (66,1%); auxílio-natalidade (37,9%); situação de calamidade (37,9%), outros (55,5%) (BRASIL/MDS/CENSO SUAS, 2014).

Esse processo de deslocamento do local da provisão para uma unidade pública estatal, marcado pela impessoalidade, mediado por operadores do direito – servidores públicos – se desenrola muito lentamente. Em 2009, eram 76,8% dos municípios que ofertavam o benefício na sede do órgão gestor, secretaria de assistência social ou congêneres. Em 2013, segundo consta a pesquisa IBGE/Munic. – publicada em 2014 –, esse número caiu para 72,7%. Nesse ritmo, de algum modo se mantém o conservadorismo das concessões e doações que personifica a prática dadivosa a qual subjugava os usuários à figura da pessoa que doa, reforçando a lógica do favor e do cliente em detrimento do cidadão.

Outro indicativo é a inclusão de itens identificados legalmente entre provisões de outras políticas setoriais ainda permanecer entre as ofertas dos benefícios socioassistenciais, apesar de 83% dos municípios haverem declarado no Censo Suas 2013, diferentemente dos dados do IBGE, a existência de instrumento legal regulando a matéria. É o caso mais precisamente dos bens de natureza de segurança alimentar (cestas básicas, leites, outros) que, em 2013, corresponderam a 88,5% das entregas nos municípios.⁷⁰ (BRASIL/IBGE, 2014).

É certo que, ao sistematizar as prestações e padronizar as ofertas, o Suas deu um caráter mais orgânico às ações, criando um determinado padrão de oferta qualificada dos serviços e, principalmente, deu identidade a uma política que historicamente foi colocada como apêndice das outras políticas, agindo subsidiariamente. Todavia, em relação aos benefícios eventuais, persistem muitos dilemas e impasses, provavelmente decorrentes do conservadorismo instalado no jeito de fazer a assistência social em cada lugar.

⁷⁰ Cabe observar que o Censo Suas como processo de monitoramento que coleta informações por meio eletrônico sobre unidades, órgãos gestores e conselhos municipais e estaduais de assistência social é preenchido a partir das informações declaradas pelas próprias gestões do Suas, apresentando inconsistências em relação à Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE. Esta última é uma pesquisa institucional sobre a gestão da assistência social nos municípios brasileiros que coleta informações *in loco*, sendo realizada anualmente pelo IBGE, em 100% dos municípios brasileiros, buscando informações sobre a gestão pública municipal.

4.5 Público e privado no Suas: espaços de fronteira⁷¹

Romper com a tradicional forma de atenção centrada na racionalidade moral que historicamente situou a filantropia como mediação das relações sociais não é uma tarefa simples, nem tampouco apaziguadora. Transformar a assistência social em direito implica mudar coisas de lugar, construir novas referências, estabelecer novas relações, redefinir limites, o que faz do processo de efetivação do Suas um espaço permanente de disputa, principalmente no tocante à relação público/privado na oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos.

Logo que a assistência social se inscreveu na Carta Magna de 1988 como uma política integrada ao sistema de proteção social brasileiro, admitiu-se a possibilidade de entidades beneficentes participarem da execução das ações da assistência social pública, fixando-se espaços de fronteira que acabaram por impor novas dinâmicas no processo de criação das condições concretas à efetivação do direito recém-inaugurado.

As primeiras iniciativas de recortes espaciais e temporais na linha de uma delimitação do agir privado e alargamento do agir público vieram com a regulamentação dos preceitos constitucionais. O primeiro momento foi pontuado quando se incluiu no artigo 3º da Lei 8.742 – Loas uma definição mais aproximada do que seriam as entidades e organizações de assistência social. A lei prevê que são aquelas, sem fins lucrativos, que prestam atendimento e assessoramento às famílias, crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, e também aquelas que atuam na defesa dos direitos desses destinatários primeiros da assistência social.

Nessa demarcação inicial, tentou-se promover o distanciamento da filantropia e a definição do lugar que caberia às entidades privadas na estruturação do modelo de atendimento socioassistencial – mas, como analisou Sposati (2001), o conteúdo da política ainda apresentava muita fluidez, com fortes matizes do tradicionalismo pré-Loas.

Entretanto, nas primeiras normativas que antecederam o Suas, mantiveram-se relações nebulosas entre os órgãos de governo e as entidades, contribuindo pouco ou quase nada para avanços nessa área. Na própria Norma Operacional Básica de 1997 não se tinha clareza conceitual e ideológica sobre o projeto político que haveria de dar direção à nova caminhada pós-Loas.

⁷¹ A expressão “espaços de fronteira” é utilizada aqui como uma construção histórica, determinada socialmente, reveladora dos conflitos e tensões que envolvem a disputa de interesses em diferentes contextos históricos, como sugere José de Souza Martins em sua obra *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano* (1997).

Previa-se um sistema integrado, composto por uma rede pública e privada de atenções, mantendo-se a isenção fiscal como indução para que as entidades aderissem à oferta direta de serviços, benefícios, programas e projetos, atribuindo-se aos órgãos governamentais a tarefa de oferecer assessoramento técnico às entidades, assegurando-lhes ainda a participação efetiva no controle social da política.

Esse entrelaçamento de ações públicas e privadas sem uma definição precisa das entregas e provisões específicas da política da assistência social constituiu-se um terreno movediço, impróprio à construção de bases sólidas sobre as quais deveriam ser erguidos os pilares de sustentação do novo direito conquistado na Constituição Federal de 1988. “Esse novo estatuto público exige nova política de relações de parceria com a sociedade civil, endossado por uma política de seguridade social”, afirmava Sposati (2001, p. 75).

Nessa espiral, a PNAS/2004 se coloca como um importante passo na redefinição de limites e repactuação de relações entre o Estado e a sociedade civil. Primeiro, porque incorpora a ideia de complementaridade às ofertas da assistência social pelo setor privado. Segundo, porque reitera o pensamento de que a sociedade civil tem um papel essencial no processo de democratização da gestão do Suas.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. Possui ainda o papel de exercer o controle social sobre a mesma (PNAS, 2005, p. 47).

Contudo, a relação entre o público e o privado na oferta dos serviços socioassistenciais continuou sombreada pela ausência de regulação mais objetiva sobre o *modus operandi* dessa relação.

Na medida em que os serviços da assistência social assumem *status* de serviços públicos, a própria expressão parceria, dada a ambiguidade que o termo denota em tempos neoliberais, passa a demandar melhor precisão conceitual para que se possa avançar no estabelecimento de vínculos entre o trabalho social desenvolvido por entidades privadas sem

fins lucrativos e a provisão de serviços públicos, operacionalizados plenamente sob a lógica do direito.⁷²

Nessas bases, procura-se ressituar o lugar do Estado e da sociedade civil no contexto da assistência social como política pública pautada nos princípios da ética e da justiça social. O que se pode interpretar é que a PNAS/2004, mesmo reconhecendo a dimensão da solidariedade na vida social, estabelece como condição fundamental à efetivação do direito a regulação da relação público/privado, agora ancorada na padronização e qualidade dos serviços, definição de custos de serviços e no papel complementar das entidades privadas na oferta dos serviços.

Ao mesmo tempo, procurou jogar ênfase na importância da participação das organizações civis nos conselhos de assistência social e na sua corresponsabilidade na luta pela garantia dos direitos sociais. Essa orientação, em particular, desvela a necessidade de politização da política de assistência social, visto que essa relação exige mais do que o mero gerenciamento das interações público/privado, mas de sua construção, considerando as mediações históricas intrínsecas à natureza de classe do Estado capitalista.

Passados mais de dez anos, entre o conservantismo das práticas instituídas e as perspectivas de avanços diante das inovações instituintes de novas práticas, continuava indefinido o lugar que caberia às organizações civis na efetivação do Suas.

Veio então outra tentativa, com a publicação do Decreto 6.308/2007, que regulamentou o artigo 3º da Loas.

Art. 1º As entidades e organizações são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público-alvo, de acordo com as disposições da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Parágrafo único. São características essenciais das entidades e organizações de assistência social: I – realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste Decreto; II – garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e III – ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

Impôs-se a partir de então que as entidades e organizações da sociedade civil, fossem elas de atendimento, assessoramento ou defesa de direitos, deveriam seguir as normativas do Suas, um imperativo reiterado na Lei.12.435/2011 que prevê a vinculação das entidades e

⁷² No Manual de Direito Administrativo, Carvalho Filho (2014, p. 329) conceitua serviço público como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

organizações de assistência ao sistema, integrando-as aos entes federativos e respectivos conselhos.

Desde então, foram muitas as movimentações, envolvendo forças de permanência e rupturas. Os sujeitos em movimento tinham a clareza de que o trânsito do dever moral para o direito de cidadania, como todo processo histórico, não seria uma passagem linear e automática.

Instalaram-se muitas disputas alimentadas por projetos políticos antagônicos que atravessaram e atravessam todo o processo de construção do direito à assistência social. Entre o paradigma da ajuda aos necessitados e a atenção às necessidades sociais; a garantia dos mínimos e a segurança dos direitos básicos de cidadania; a (re)filantropia traduzida na desresponsabilização do Estado e a oferta de serviços públicos estatais; a subsidiariedade e a complementaridade dos serviços, os espaços de fronteira foram se desenhando no debate público sobre alternativas capazes de dar substância aos direitos socioassistenciais, produzindo muitos movimentos, encontros e desencontros na relação público/privado.

Do ponto de vista jurídico, explica Carvalho Filho (2014), os serviços assistenciais são classificados como indelegáveis, atribuindo-se ao Estado a prestação direta pelos seus próprios órgãos ou agentes. Portanto, quando o Estado for impelido a compartilhar a oferta com organizações não governamentais com o intuito de ampliar a cobertura das prestações e alargar o acesso a todos que necessitam dos serviços públicos, pode fazê-lo por meio de alianças com o setor privado, sob o regime de parceria.

Parceria, nesse contexto, não implicaria uma transferência de responsabilidades de modo que o Estado se desobrigue do seu dever constitucional de garantir o acesso dos cidadãos às prestações que lhes são devidas. Nos regimes de parceria, afirma o jurista, as funções públicas do Estado são compartilhadas com entidades – organizações da sociedade civil –, que passam a ser qualificadas como entidades prestadoras de serviços públicos.

Nessa linha, a Lei 12.435/2011, que conferiu legalidade ao Suas, atribui ao trabalho socioassistencial desenvolvido pelas entidades e organizações da sociedade civil o sentido do público, compreendendo que essas prestações são de fato e de direito obrigações do Estado. Para tanto, adota três destacados dispositivos. O primeiro, traduzido no mecanismo intitulado Vínculo/Suas, fixa três condições básicas para que esse reconhecimento seja efetivado: as entidades e organizações de assistência social devem constituir-se em conformidade com o artigo 3º da Loas, inscrever-se nos conselhos municipais ou do Distrito Federal e integrar-se no sistema de cadastro de entidades.

O segundo, o reconhecimento de que, em se tratando de uma função pública compartilhada, a oferta de serviços, projetos e ações de assistência social por entidades e organizações de assistência social deve ser financiada integralmente pelo fundo público, conforme consta no parágrafo 3º do artigo 6º-B da Lei 12.435/2011. E o terceiro – relacionado diretamente ao anterior –, a exigência de que a celebração de convênios somente deverá ocorrer com base nos planos anuais de assistência social dos respectivos entes federativos. Aqui, também se coloca condições objetivas à ideia de complementaridade.

Na inclusão das ações das entidades e organizações de assistência social, o compartilhamento não somente de ofertas, mas também de financiamento público ainda é um ponto nevrálgico no sistema. Em 2006, das 16.089 entidades e organizações de assistência social, apenas 8.964 (55,7%) declararam receber financiamento público. A principal fonte de financiamento para o custeio dos serviços, benefícios, programas e projetos provinham de recursos de origem privada (próprios, privados e contribuições voluntárias), conforme declaração de 59,5% das entidades. Apenas 32,6% tiveram o custeio dos serviços originados majoritariamente de recursos públicos (BRASIL/MDS/IBGE, 2006).

Em 2013, dos 5.570 municípios somente 44,9% declaram transferir recursos para entidades e organizações de assistência social, por meio de convênios e parcerias, revelando uma tendência decrescente de transferência de recursos públicos para entidades de assistência social se comparado ao ano de 2006. Um dado interessante é que os municípios com menos de 10.000 habitantes são os que menos transferem recursos para a rede privada (IBGE/MUNIC, 2013).

Traduzindo as normativas em procedimentos administrativos na gestão do Suas, cabe aos entes públicos, em suas respectivas esferas, conhecer as necessidades sociais básicas locais, organizar ofertas de serviços públicos na proporção equivalente à satisfação dessas necessidades, implantar unidades públicas estatais de referência com base territorial, e só a partir daí construir estratégias à ampliação de redes de proteção local, constituindo uma ampla rede socioassistencial.

Sob o ponto de vista normativo, essa seria a dimensão da complementaridade embutida nas diretrizes da PNAS/2004, que, partindo do pressuposto de que a complexidade e multidimensionalidade das necessidades sociais e as formas peculiares como se manifestam em cada lugar, exige um pensar e agir intersetorial. Esse é um horizonte novo que se coloca na trajetória da assistência social, constata Yasbeck et al. (2011, p. 178), “[...] abrindo

possibilidades de compartilhamento de conhecimentos, ações e responsabilidades e potencializando o desempenho de cada área, ao retirar a sua ação do isolamento”.

Fazendo contraponto a essa possibilidade de alargamento da ação do Estado via entidades da sociedade civil, Mota (2010) alerta para as implicações dessas alianças num ambiente de crise estrutural do capital, propício a investidas contra as políticas sociais, em que o regime de parceria pode produzir o efeito contrário, funcionando como “uma mão na roda” para reduzir o padrão de intervenção do Estado nas respostas às várias demandas requeridas pelo recrudescimento da questão social.

Esse é, de fato, um risco concreto produzido no interior da ordem social capitalista, que em determinadas circunstâncias desfavoráveis à sua reprodução aceita mais ou menos intervenção do Estado nas relações sociais, impactando diretamente nas políticas sociais, reduzindo ou ampliando sua capacidade de efetivação de direitos. Somada a essa condição, é preciso olhar para o retrovisor da história e observar como têm sido as parcerias do poder público com as entidades beneficentes no transcurso do tempo.

Analisando os dados de pesquisa realizada no Sudeste sobre o processo de construção do Suas, Yasbeck et al. (2011) revela que a relação público/privado, em algumas experiências locais, tem produzido resultados reverses à ideia de complementaridade prevista no arcabouço legal do sistema: permanecem serviços e programas fragmentados, na maioria das vezes desconectados da realidade onde foram instalados, seletivos, sem a participação popular e sem compromisso com o interesse público. Mas registra também experiências em que essa relação tem contribuído para qualificar os serviços prestados pelas entidades com base em regulações locais, acompanhamento sistemático pelo poder público e maior comprometimento com os usuários e suas famílias.

Esses são entraves, limites e desafios presentes na construção do Suas. O que se torna imprescindível na análise é o fato de que assistência social, ao se configurar uma política pública, acaba por se circunscrever como “[...] uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos” (PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 96).

Assim sendo, a primazia do Estado na condução da política, no estabelecimento de procedimentos formais norteadores das formas de fazer, no financiamento público de serviços, programas, projetos e benefícios, na criação de condições à efetivação do controle social

democrático, são elementos inquestionáveis para que a interação público/privado ocorra à luz do direito de cidadania.

Talvez um equívoco que precise ser evitado nesse debate é limitar-se a compreender a relação público/privado sob a ótica da reciprocidade e da colaboração, ignorando o antagonismo presente nessa relação. Esse é um campo aberto ao conflito entre interesses individuais (privados) e interesses coletivos (públicos), em que os primeiros não podem prevalecer sobre os segundos.

Outra inovação no campo institucional e gerencial da assistência social encontra-se no conceito de redes – gravado na NOB/Suas/2005 – que avança na perspectiva de um novo paradigma de trabalho social pautado na ação intra e intersetorial, envolvendo diferentes atores sociais. Trata-se de uma estratégia para integrar ações, articular forças e mobilizar diferentes sujeitos e promover a participação popular, envolvendo pessoas, entendendo que a travessia da benemerência para a cidadania é uma tarefa coletiva.

Vale ressaltar que a estruturação do Suas é orientada pela ação pública, estabelecendo-se competências governamentais nas três esferas de governo, regulando responsabilidades de todos os entes, normatizando as provisões, consolidando a ideia de rede socioassistencial, fixando parâmetros, entre outras determinações necessárias à ampliação dos limites da dimensão do público/estatal e ao redimensionamento da esfera do privado na assistência social.

É dessa ideia que emerge o que se pode chamar de rede pública – responsável direta pela oferta de serviços, benefícios, programas e projetos – e rede privada – que nos respectivos territórios complementam as ofertas do poder público – na proteção social de indivíduos e famílias que, em conjunto com os conselhos, formam a controversa rede socioassistencial que se move em terrenos repletos de contradições.

Nesses quase dez anos da dinâmica de construção do Suas, o solo sobre o qual se vem cultivando a assistência social como direito é um terreno preenchido por muitas contradições – árido, sob o ponto de vista da germinação da cidadania plena, porém fértil, na sua própria dialética que permite pensar o político e a sociedade – que em constante movimento reproduz, mas ao mesmo tempo produz novas relações repletas de sentidos que precisam ser desvelados e interpretados.

No caso em particular da relação público/privado, conclui Couto (2011, p. 265):

[...] permanece o desafio de compreensão do significado social e político da rede socioassistencial e de sua efetivação considerando as complexas e intrincadas relações público-privadas como estratégia integrante da dinâmica das políticas sociais no atual contexto.

O Suas já é realidade em quase 100% dos municípios brasileiros, e sua implementação revela a produção de uma nova institucionalidade, a qual se expressa em práticas difusas espalhadas por todo o País, provavelmente falando muitas coisas, que, elevadas à reflexão, podem dizer do seu alcance na efetivação da assistência social como direito.

4.6 Suas: quem te viu, quem te vê

Neste tópico, a música “Quem te viu, quem te vê”, gravada por Chico Buarque de Holanda em plena ditadura militar (1967), ilumina o percurso da construção argumentativa sobre o nível de difusão da assistência social como direito após a instituição do Suas.

Admitindo-se que esse novo modelo de atendimento tem promovido mudanças no jeito de fazer a assistência social, mesmo que em ritmos e cadências variadas, o convite que a letra da música sugere é que, mirando o que era a assistência social antes do Suas, seja estabelecido o confronto com o seu estágio atual, identificando sinais do que poderá ser.

A pesquisa realizada por um grupo de professores de várias universidades e diferentes regiões do País, após cinco anos de implantação do Suas, publicada no livro organizado por Couto (2011), reafirmou o contexto de mudanças na política de assistência social decorrentes da inauguração do Suas.

Ao pontuar nossas observações de caráter conclusivo acerca do processo de implantação e implementação do Suas nos municípios brasileiros destacamos inicialmente que se trata de um processo permeado por deslocamentos no plano teórico-normativo, na forma de organização e estruturação dos serviços socioassistenciais, bem como nos mecanismos de gerenciamento e controle da PNAS (COUTO, 2011, p. 261).

Mas “quem não a conhece não pode ver pra crer”, cantou o poeta. Quem conheceu ou acessou a assistência social antes do Suas não tem mais como reconhecê-la, pois muita coisa

já mudou. E quem não sabe ou nunca ouviu falar da sua forma e conteúdo também terá dificuldade de objetivamente acessá-la. Configura-se, aqui, um dos entraves mais significativos à concretização da assistência como direito.

Afinal, uma das principais funções da política pública, enfatizada por Pereira-Pereira (2009), é a alocação e a distribuição de bens públicos caracterizados pela sua indivisibilidade (oferta universal), por serem públicos (fundado no interesse geral) e fáceis de serem acessados (disponível a todos os cidadãos e cidadãs). Mas como concretizar direitos de cidadania historicamente conquistados e inscritos em lei sem difundi-los e torná-los reclamáveis? Até mesmo para dar estatuto legal a novos direitos, é fundamental que se tenha acesso ao registro histórico do que já foi alcançado.

A publicidade é, sem dúvida, um eixo estruturante do Suas. Trata-se de um princípio contido no texto legal, mas que tem ocupado pouco espaço na agenda da política, embora se tenha discutido com mais frequência os processos de informação, monitoramento e avaliação, assuntos mais afeiçoados à gestão do sistema.

É importante lembrar que no inciso V do artigo 4º da Loas está prevista “[a] divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”. E, quando da discussão sobre o desafio da ampliação da participação popular na política de assistência, inclusive e principalmente dos seus usuários, a PNAS/2004 incorporou, em seu texto, a necessidade da informação como elemento estratégico na efetivação da política como direito constitucional.

A motivação veio do reconhecimento de que a democratização da política e a prática radical do controle social democrático são componentes básicos do Estado democrático de direito. Desse pressuposto, se incorporou no texto da PNAS/2004 a preocupação em estabelecer parâmetros para produção, tratamento e disseminação da informação pública na área da assistência social.

A proposta ensejava a composição um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, que, agregado ao Suas, não só possibilitasse a mensuração dos resultados, mas que contemplasse a transparência das ações e fosse favorável à participação e ao controle social democrático, contribuindo para o fortalecimento da democratização da informação e efetivação de maior visibilidade social da política.

O desenho inicial, que já havia emergido do debate em torno da PNAS anterior (1999), sugeria, entre outras providências,

[...] construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania; utilização de indicadores para construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da Política Nacional de Assistência Social; e implementação do sistema de acompanhamento da rede socioassistencial (BRASIL/MDS/PNAS, 2005, p. 56).

Dessa orientação, estruturou-se a Rede Suas – Sistema Nacional de Informação do Suas –, que agrega um conjunto de sistemas especificados de informação do Suas, onde se operacionaliza a gestão da informação, por meio de um conjunto de aplicativos de suporte à gestão, ao monitoramento, à avaliação e ao controle social de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social e ao seu respectivo funcionamento.

A função da rede é suprir necessidades de comunicação no âmbito do Suas por meio de ferramentas, disponibilizadas por meio eletrônico a todos os gestores, técnicos, conselheiros, agentes públicos, entidades, usuários e demais segmentos da sociedade civil. O acesso a algumas ferramentas, tais como relatórios financeiros; CadSuas (registro dos órgãos gestores, trabalhadores e rede socioassistencial); autenticação da Carteira do Idoso (passe livre interestadual); Relatório de Informações Sociais (diagnósticos de vulnerabilidades e riscos sociais e ações de assistência social); e MI Social (mapas sobre dados sociais gerais) estão disponíveis para consulta pública.

Outros, como Suas-Web (dados sobre a gestão municipal); CNEAS (Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social); Sisc (Sistema específico de acompanhamento dos serviços de convivência) e alguns outros são disponibilizados aos gestores, técnicos e/ou conselheiros, sob a política de senha.

Outras informações são coletadas, processadas e difundidas por meio da mais nova tecnologia gerencial do Suas: a vigilância socioassistencial que dá suporte ao planejamento, monitoramento e avaliação.

Trata-se de introduzir no interior da política de assistência social práticas fundadas em informações sobre a realidade local, a partir de diagnósticos socioterritoriais, produção de indicadores, análises de dados e manuseio de bancos de dados e *softwares* estatísticos, o que, na apreciação de Mota (2010), desafia o fazer profissional, desvelando a dimensão

investigativa da prática que, para além da mera organização dos dados, deve estar baseada na capacidade profissional de desenvolver pesquisas, desnaturalizando a dinâmica do cotidiano.

A utilização de ferramentas gerenciais e de profissionalização no trato da assistência social exigirá um novo perfil de profissional, e sua qualificação deverá ser permanente (vital instrumento: a NOB/RH). Importa romper com a lógica voluntarista e de senso comum que tem alocado recursos humanos nos serviços assistenciais (COUTO, 2009, p. 216).

Esse é o sentido do uso do Cadastro Único, cuja estrutura e funcionamento é regulamentado no Decreto 6.135 de 26 de junho de 2007, para constituir-se banco de dados onde ficam armazenadas as informações socioeconômicas das famílias que se encontram em situação de pobreza ou necessitam de políticas sociais mais efetivas, permitindo uma primeira aproximação da realidade. Ali, podem ser cadastradas famílias com renda *per capita* de até meio salário-mínimo ou, em casos específicos, até três salários-mínimos, agrupando informações que servem de base, também, para a adoção de programas sociais e outros benefícios.

Uma navegação rápida pelo sítio eletrônico oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome denota o quanto já se construiu em termos de instrumentais e ferramentas de informação na área da assistência social, como estratégia de fortalecimento da gestão do Suas. Entretanto, ainda persistem muitos desafios, que circulam desde as condições estruturais das unidades de atendimento e de gestão à cultura organizacional no uso de tecnologias no fazer profissional.

Aliás, esses elementos não têm sido favoráveis a uma comunicação mais eficaz. Em primeiro lugar, o principal recurso necessário para o acesso a essas informações é o computador com respectivo acesso a internet, que, conforme já visto, não existe em número suficiente nos Cras. Em segundo lugar, essa é uma linguagem que, se não apropriada devidamente, cria muitos limites à comunicação e ao próprio processo de produção do conhecimento, além de se constituir um elemento que dificulta o acesso dos usuários aos direitos, como é o caso do BPC Escola – programa de busca ativa de crianças e adolescentes em idade escolar, beneficiárias do BPC, com deficiência, que estão fora da escola – e a carteira do idoso, que viabiliza o acesso ao direito de idosos de transporte gratuito interestadual.

Quadro 3 – Sistemas informatizados do governo federal a que os Cras têm acesso

Sistemas	Nº de Cras que não acessa	% Cras
CAD único	2.211	28,0
Sicon – Sistema integrado de gestão de condicionalidades do Bolsa Família	2.383	30,2
BPC Escola	4.281	54,3
Carteira do Idoso	3.250	41,2
RMA – Relatório Mensal de Atividades	2.799	35,5

Fonte: MDS/Censo Suas, 2013.

Outro elemento que pode influenciar nesse baixo acesso dos Cras aos sistemas de informação é a alta rotatividade gerada pelo vínculo de trabalho instável, considerando que 49,1% dos trabalhadores são identificados na categoria de outros vínculos não permanentes, conforme consta no Censo Suas 2013.

Afora esses instrumentos, não se percebem outras formas de comunicação, inclusive de canais mais direto de diálogo com os usuários, embora seja prevista a criação de ouvidorias de assistência social e a participação dos usuários no planejamento das ações cotidianas do Cras. Do mesmo modo, a divulgação dos serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social é limitada às publicações disponibilizadas nos sites do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, inclusive com restritas formas de linguagens.

No resultado do Censo Suas 2013, registram-se alguns dados explicitadores dessa pouca comunicação direta com os usuários: em 50,8% dos Cras, o acesso aos serviços se dá por demanda espontânea, e apenas 23% fazem a busca ativa nos territórios. Quando o fazem, em média 38% utilizam estratégias mais amplas de difusão (cartazes, folders, panfletos, carros de som). Em média, 70% recorrem a lideranças locais ou outros atores sociais dos próprios serviços socioassistenciais e a outras políticas setoriais (MDS/CENSO SUAS, 2013).

Mensurar a visibilidade social da assistência social como direito também requer outros olhares, para fora da dinâmica institucional e organizacional da própria política. É nesse caminho que se torna importante interpretar a movimentação dos legislativos em relação ao Suas e à efetivação da assistência social como direito, pois, como afirma Boschetti (2003), são esses atores públicos que, na dinâmica das instituições políticas, podem propor regulações,

assegurar orçamentos e constituir frentes de pressão e apoio à concretização de direitos inscritos em lei.

No caso da produção legislativa, foram identificadas 337 iniciativas na Câmara Federal, distribuídas entre Projetos de Lei, requerimentos e outros, e 125 iniciativas no Senado, no período pós-Suas, conforme quadro a seguir.⁷³

Quadro 4 – Produção Legislativa sobre assistência social na Câmara dos Deputados e Senado – Pós-Suas (2004-2014)

Casa Legislativa	Matéria		
	PL	Requerimento	Outros
Câmara dos Deputados	124	156	57
Senado	49	7	69

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (elaboração própria).

Se comparado com a pesquisa publicada em Boschetti (2003), correspondente ao período 1994-2002, quando foram identificadas 89 iniciativas em projetos de lei, constata-se que o crescimento – em média 61,8% – da inclusão da assistência social, nesse período, nos moldes do Suas, chega a 124 projetos de lei naquela casa legislativa. O mesmo acontece em relação ao Senado, que no período anterior registrava 17 projetos de lei, e, no período 2004-2014, registra 49 projetos de lei, com um incremento de 34,6% em relação ao período passado.

Em relação à inclusão da assistência social entre as pautas das duas casas legislativas federais, pode-se observar também a qualificação dos temas incluídos em suas agendas, conforme se visualiza no quadro que se segue.

⁷³ Na categoria “Outros” foram incluídas emendas a Projetos de Lei, indicação, informações de comissão.

Quadro 5 – Matérias mais frequentes na Pauta da Câmara Federal e Senado – pós-Suas
(2004-2014)

CONGRESSO – AGENDA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Pauta	Câmara Federal	Senado
BPC	76	12
Benefícios eventuais	4	1
Bolsa Família	-	8
Novos benefícios	3	3
Serviços	3	1
Cebas	122	1
Entidades (público/privado)	17	4
Ações intersetoriais	15	1
Novos destinatários	3	-
Loas	29	1
Loas PBF	1	1
Suas	17	-
Financiamento/isenções/imunidades	2	14
Financiamento/amplia recursos assistenciais	15	6
Fim CND	3	-
Difusão Assistência	7	-
Fortalecimento Assistência (gestão)	3	1

Fonte: Portal da Câmara Federal e Senado (elaboração própria).

Do ponto de vista da formação da cultura do direito em torno da assistência social, o aumento de iniciativas legislativas e a qualificação dos temas, agora numa linguagem pública, clara e em conformidade com o direito inscrito na norma jurídica, contribuem para a consolidação do seu enquadramento no terreno da cidadania. Cabe registrar que os holofotes dirigidos à Certificação de Entidades Beneficentes (Cebas) devem-se ao fato da intensa mobilização para redefinição dos campos de atuação da saúde, educação e da própria assistência nesse processo, embora ainda não se tenha atingido o principal foco da questão – a avaliação da relação entre o peso da isenção fiscal e a redução dos recursos para o custeio dos serviços.

Outro apontamento que se pode fazer, a partir dessas análises, é o avanço embutido em algumas propostas e o conservadorismo expresso em outras. Por exemplo: na Câmara Federal, em relação ao financiamento, o maior número de propostas se destina a assegurar recursos para a assistência social, destacando-se entre elas duas que terão efeito mais direto na oferta dos serviços e uma que altera a Cofins⁷⁴ para assegurar a vinculação de pelo menos 2,5% da arrecadação para a assistência social. Nas propostas de efeito direto nas ofertas, ganham relevância: a primeira, relacionada à alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de excluir do cálculo de despesa com pessoal nas equipes de referência das unidades de atendimento da assistência social. A segunda é relacionada ao incremento de recursos no FPM, com o objetivo de ampliar as transferências de recursos federais para o custeio da assistência social.

No Senado explicita-se com mais vigor o conservadorismo das propostas, entre as quais chamam atenção propostas para o financiamento que se traduzem em mais deduções, isenções e imunidades, reduzindo o já minguado recurso da seguridade social. Outras, relacionadas ao Programa Bolsa Família, propõem ampliar as condicionalidades das famílias, sobrecarregando as responsabilidades delas em relação à educação.

As análises apontam, também, para a atenção dos parlamentares na regulação da assistência social e para a necessidade de se instituir comissões permanentes para tratar especificamente da assistência social no legislativo. Recorde-se ainda que foi nesse período histórico que se deu forma jurídica ao Suas, com a alteração da Loas em 2011.

No tocante à formação de frentes parlamentares como estratégia de construção de interesses comuns em torno da assistência social, foi identificada a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social em 2011 e a existência de Frentes Parlamentares da Assistência Social em dez estados da federação, com destaque para região Sudeste, com registro em 100% dos estados.⁷⁵

Embora essa estratégia ainda não seja utilizada em todos os estados, com alguns registros da sua existência em câmaras municipais, a exemplo da Câmara Municipal de São Paulo e Belo Horizonte, a experiência empírica diz que se trata de um importante mecanismo

⁷⁴ A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) foi instituída pela Lei Complementar 70, de 30 de dezembro de 1991.

⁷⁵ Frente Parlamentar é “uma associação suprapartidária de pelo menos 1/3 dos integrantes do Poder Legislativo Federal destinada a aprimorar a legislação referente a um tema específico. As frentes parlamentares estão regulamentadas pelo Ato 69/05 da Mesa Diretora. Toda frente tem um representante oficial” (Agência de Notícias da Câmara de Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 13 jan. 2015).

de luta em defesa de direitos conquistados, mas também da institucionalização de novos direitos.

Nesse ponto, encerra-se a primeira parte desta tese: sistematização dos aspectos teóricos, conceituais, históricos e culturais que condicionam o potencial de efetivação da política de assistência como política pública. Dando sequência à argumentação, os capítulos que se seguem estão destinados às análises e interpretações dos dados coletados sobre as duas experiências locais de implementação do Suas, desvendando os efeitos gerados nas práticas políticas locais em relação à consolidação da assistência no terreno controverso dos direitos sociais.

5 SUAS: CAEM AS PRIMEIRAS CHUVAS... ENFIM UM PÉ D'ÁGUA NO SERTÃO⁷⁶

O Suas muda, porque ele existe. Isso ajuda a pessoa que necessita. Se a pessoa não souber disso, coitada, se isola, não consegue nada, vai se acabando por si própria.
(Usuária da assistência social/Beneficiária do BPC).

Não há desinteresse no uso da metáfora contida no título deste capítulo e, embora se trate de uma expressão regional recorrente em tempos de chuva, que, aliás, são raras no Nordeste do Brasil, a sua aplicação tem a intenção de demonstrar os efeitos do Suas nas práticas políticas locais, utilizando-se como caso empírico submetido à análise as experiências de dois municípios que ocupam lugar estratégico na formação social, econômica, política e cultural do Ceará. Trata-se de um recurso literário para estabelecer elos com o capítulo anterior, que discorre sobre a emergência do Suas, traduzindo-a como “um dia bonito pra chover”; um processo histórico em construção, pleno de possibilidades.

A ideia de atribuir o sentido ao Suas como algo que chegou de uma vez – embora se trate de um processo em construção – tem o intento de, na verdade, traduzir a pressa com a qual agentes públicos de todo o Brasil, envolvendo as esferas de governo e outros atores sociais, criaram as condições mínimas necessárias para que rapidamente fosse espalhado em todo o País, sem a força impositiva de uma lei, um determinado padrão linguístico em torno da assistência social sob a lógica do direito.

A empiria revela que este fato, *per se*, não produziu rupturas com práticas conservadoras centradas na ajuda moral, mas as tensões e os conflitos dele decorrentes mudaram coisas de lugar e estabeleceram o sentido do novo no jeito de ofertar as atenções da assistência social, produzindo, a partir do incentivo nacional, múltiplos movimentos – em ritmos e intensidades – próprios aos processos históricos ocorridos em cada local.

Ademais, a criação do Suas intensificou o processo de descentralização, não só transferindo a responsabilidade direta pela oferta de provisões e prestações de assistência social para os governos municipais, mas direcionando-a para as práticas políticas locais, na medida em que o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, no modelo brasileiro, não se opera por imposição ou por ato mecânico do processo de transferência em si. Como afirmam Lopes e Rizzotti (2012), a gestão compartilhada é um processo construído

⁷⁶ A expressão pé d'água significa chuva muito forte, mas passageira (Disponível em: <http://www.priberam.pt/DLPO>. Acesso em: 2 fev. 2015).

pela vontade política de diferentes agentes, que requer tempo, criatividade e adequações às realidades de cada lugar.

Esse é o pano de fundo das análises deste capítulo, que traz para o foco o protagonismo do local, lançando olhares sobre as experiências de duas cidades cearenses, onde ocorreu a coleta dos dados em análise. Essa parcela da tese é dedicada à apresentação das duas cidades, expondo suas peculiaridades sócio-históricas, as suas dinâmicas de implementação do Suas, a partir das interpretações dos sujeitos da pesquisa, desvendando as suas possibilidades, situando-as, ao mesmo tempo, no contexto nacional do Suas.

O recorte histórico feito nas trajetórias dos dois municípios cearenses explicita traços da formação econômica, social, cultural e política de cada lugar, que, de algum modo, são reveladores da dimensão dos conflitos, disputas e tensões que envolveram as diferentes dinâmicas de implementação do Suas.

5.1 Os lugares da pesquisa

Para início de conversa, é importante esclarecer que a escolha pelo conceito “lugar” veio da inspiração em Santos (1988), o qual atribui a qualquer ponto, por pequeno que seja, a mesma importância – efetiva ou potencial – de outros, desde que inserido no contexto do modo de produção capitalista mais global. Nessa sua interpretação, o lugar se configura como um ponto no mundo, pleno de possibilidades, desempenhando um papel histórico que o coloca na situação de um lugar único e específico em permanente ebulição.

Assim são as cidades, lugares de inúmeras possibilidades, de uma heterogeneidade de paisagens – naturais e produzidas – e de acentuado poder de adaptação e transformação, donde o local também se apresenta como o espaço da descoberta, da contradição e dos conflitos. “No local, tem-se a obediência e a revolta. Há sempre as duas coisas”, argumenta Santos (2009, p. 63).

Desse ponto de vista, são apresentadas, a partir daqui, as duas cidades, cujas experiências estão sendo analisadas nesta tese, nas quais se produziram ideias que, por menores que pareçam ser, podem gerar um movimento de inversão e influenciar para que

elementos definidores do Suas – mesmo que de caráter nacional – também possam ser revisitados.

Ambas – Fortaleza e Sobral – foram erguidas no século XVIII, situadas em um território brasileiro que, inicialmente, despertava pouco interesse às primeiras navegações de exploração comercial da coroa portuguesa, sem grandes atrativos para a economia extrativista e com graves limites geográficos. Pode-se dizer que esse lado de cima do Brasil, chamado Nordeste, ganhou espaço na produção da Colônia com o incremento da atividade econômica agrícola e a pecuária extensiva que transformara os sertões em objeto de conquista, seguindo-se, a partir daí, sucessivas invasões e dominação sob um processo de intensa violência, que culminou na eliminação de milhares de indígenas.

Em um tempo relativamente curto, os sertões cearenses foram devastados pelos colonos, cuja produção se voltava, especialmente, para os mercados consumidores de Pernambuco e Bahia. Por isso, a capitania do “Siará” foi coroada por “várias estradas sertanejas” (na verdade precários caminhos sertão afora, surgidos e ampliados, conforme as necessidades), por onde se deslocavam os rebanhos na direção da Zona da Mata pernambucana e baiana. Nos “cruzamentos” dessas estradas, nas proximidades das fazendas igreja, rios, surgiram as várias das atuais cidades cearenses, a exemplo de Icó [...], Sobral [...] e Quixeramobim [...]” (BRUNO; FARIAS, 2012, p. 20).

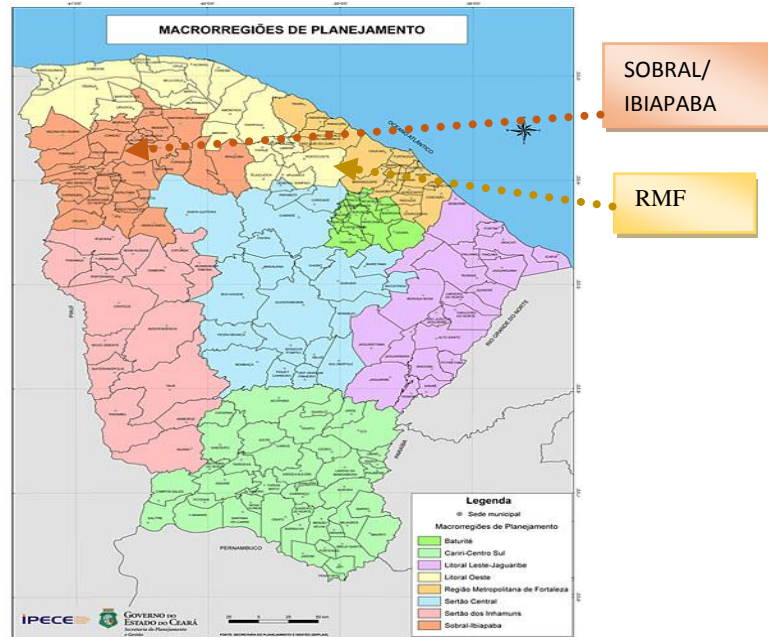
É dessa raiz que brotaram os dois núcleos urbanos os quais se transformaram nessas duas cidades que, embora singulares, trazem em comum as marcas da história de contradições do povo cearense. “A história do sertão, das secas, dos movimentos messiânicos e do coronelismo [...], mas também das experiências multiplicadas da resistência, da solidariedade, da fuga, da luta, da sobrevivência, da esperança, aprendizado político, através dos inúmeros estios que pontilham a vida de muitos cearenses” (SOUZA, 2007, p. 10).

Se, nos fins do século XVIII, Sobral – pela localização geográfica estratégica –, cortada por muitas estradas, logo demarcou seu lugar na produção, funcionando como um grande mercado de exportação da produção do norte do Ceará até o Piauí e, ao mesmo tempo, importação e distribuição de gêneros para a região, isso não ocorreu com a jovem Fortaleza. Na explicação de Bruno e Farias (2012, p. 21),

Os solos não eram bons; não apresentava um grande rio e o litoral inadequado tornava difícil a atracagem de navios. Era local de gente muito humilde que vivia de atividades de subsistência, cultivando mandioca,

caçando, pescando, adotando os hábitos dos nativos e “vivendo em pecados” com as índias.

Figura 1 – Localização geográfica de Sobral e Fortaleza no Ceará – Macrorregião de planejamento



Economicamente, Fortaleza se expandiu de modo muito lento, como relatam Bruno e Farias (2012). É no despertar do século XIX, diferentemente de Sobral, que a cidade começa a exercer maior influência no Ceará, desta feita pelo lugar que lhe foi atribuído, pelo poder da autoridade da Coroa Portuguesa, a qual se instalou na cidade para se fazer um poder mais presente com a tarefa de realizar o controle do comércio, das tarifas alfandegárias e o disciplinamento da vida das pessoas, conforme os interesses da Colônia.

Embora o espaço inicial ocupado por Fortaleza tenha sido de natureza político-administrativa, induzido pelo governo para manter o controle da ordem social vigente, oferecendo inúmeros ganhos às cidades que sediavam o poder do governo, é inegável que as duas cidades carregam em si muito da vida social, econômica, política e cultural do modo como o Ceará se inseriu no sistema mais amplo de produção econômica.

Em tempos republicanos, com o avanço do desenvolvimento capitalista induzido pelo poder público, as duas cidades passaram a ocupar lugares relevantes na distribuição territorial da economia e da política cearense, passando a assumir a função de centro polarizador de atividades econômicas em suas regiões. Para Costila e Nobre (2011), a política de incentivo

fiscal e de créditos públicos adotada para fomentar a expansão econômica nos estados do Nordeste deslocou a base de sustentação econômica do Ceará para uma estrutura econômica assentada na produção industrial.

Desse movimento, as duas cidades – uma no litoral, a metrópole; outra localizada na região norte do estado, a 200 km de distância, encravada no semiárido, região de caatinga –, abertas ao acelerado desenvolvimento econômico do estado, tiveram suas paisagens artificializadas pelo intenso processo de industrialização e urbanização do século XX, contribuindo tanto para a sua modernização quanto para o seu processo de pauperização, salvas as devidas proporções.

Mesmo como dois pontinhos no mundo, as duas cidades são produtos do tipo de capitalismo constituído na América Latina, conforme Ricardo Antunes destaca na apresentação do livro *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*, em Fernandes (2009, p. 15),

[...] o tipo de capitalismo constituído na América Latina, que floresceu graças à modernização do arcaico, atinge a era da industrialização em grande escala e da exportação de produtos industrializados explorando com intensidade a arcaização do moderno. [...] a degradação material e moral do trabalho persiste e com ela o despotismo nas relações humanas, o privilegiamento das classes possuidoras, a superconcentração da renda, do prestígio social e do poder, a modernização controlada de fora, o crescimento econômico dependente, etc.

Na esteira do amadurecimento do desenvolvimento capitalista no Ceará, tem-se que hoje, de acordo com o Instituto de Planejamento do Ceará, Sobral e Fortaleza, com maior peso em Fortaleza (48,2%), juntas respondem por 55,2% do PIB cearense, figurando, ambas, entre as menores taxa de desemprego do estado (IPECE, 2014). Em contraposição, são duas das dez cidades que concentram mais de 23% das pessoas extremamente pobres do estado. Em Fortaleza estão 8,92% da pobreza extrema – cearenses que vivem com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 – e em Sobral concentram-se 1,48% dos cearenses extremamente pobres (IPECE, 2013).

Mesmo submetida às determinação gerais da ordem social capitalista, a dinâmica sócio-histórica das duas cidades revela ritmos e estágios diferenciados na sua estruturação social, produzindo efeitos de acomodação/resistência, em conformidade com os arranjos e a conjugação de forças políticas imbricadas em cada situação concreta. O fato é que, das suas

histórias, originam-se os traços culturais que vão influenciar em suas escolhas e decisões no modo como vão tratar a questão social e responder às necessidades do seu povo.

a) Sobral: a contraditória “Princesa do Norte”⁷⁷

Como toda cidade que luta pela sua inserção na produção capitalista, Sobral é um lugar que expressa muitos antagonismos. Traz desde os seus processos históricos iniciais, quando da elevação da condição de vila para cidade, há 241 anos, até a marca de um núcleo urbano fundado na expansão da sociedade colonial, que encontrou no discurso conciliador e na ação efetiva da Igreja Católica a principal força impulsionadora do seu desenvolvimento local.

Ao mesmo tempo, conseguiu, na industrialização da carne de charque, do algodão e da carnaúba, virar um século, promovendo seu autossustento, acumulando riquezas e contribuindo para – com essas atividades produtivas – incluir o Ceará na economia de mercado, revela Brasil Sousa (1972).

A presença da Igreja Católica na formação social do lugar é visível nas memórias registradas em Soares (1977), onde se destacam inúmeros feitos já no início do século XX, alguns ligados à infraestrutura – construção de praças, estradas, albergues, hotéis –; outras, ligadas a obras sociais – escolas, hospitais, dispensários dos pobres, Santa Casa de Misericórdia – e à formação religiosa – construção de seminários –, equipamentos que foram se agregando ao núcleo urbano original, redesenhando a cidade de Sobral.

Em Lira (1988), registra-se, curiosamente, o mecanismo de articulação de esforços públicos, privados e religiosos para a construção do Abrigo Sagrado Coração de Jesus, destinado à assistência da velhice desamparada, com o propósito de atender às pessoas da região, mantido pela Diocese e administrado pelas irmãs missionárias. Tudo isso sob a liderança do primeiro bispo, D. José Tupinambá, reconhecido na história presente de Sobral pelos extraordinários melhoramentos nas áreas econômica, social e cultural que proporcionou ao povo sobralense.

Pelo seu dinamismo econômico, alinhada às mudanças no mundo da produção, pode-se dizer que Sobral, articulando tradição com os princípios da modernidade, tornou-se uma

⁷⁷ “Princesa do Norte” vem da sua origem. Quando da elevação à categoria de cidade em 1841, recebeu o nome de “Fidelíssima Cidade Januária do Acaraú”, uma homenagem à irmã do Imperador D. Pedro II – Princesa Januária, nome que durou menos de dois anos (Disponível em: artemisiocosta.blogspot.com.br/2012. Acesso em: 2 fev. 2015).

cidade situada nos tempos modernos, chegando ao século XX de forma competitiva, conseguindo se firmar no mercado, independentemente da metrópole.

Aliás, essa independência de núcleos urbanos do interior em relação à cidade-capital é uma característica do início do desenvolvimento capitalista no Ceará, vindo da capacidade produtiva do sertão agrícola para o litoral.

Enquanto no Centro Sul do Brasil – em decorrência do desenvolvimento tecnológico – atribui-se à industrialização o papel propulsor na proliferação das cidades e instauração de um modo de vida urbano, no Nordeste, o urbano resultou mais do peso da agricultura e da pecuária no processo de organização do espaço (SILVA, 2007, p. 215).

Nas análises locais de Alves e Silva (2005), a Sobral contemporânea é resultado de muitas remodelagens do espaço, no esforço de atender os requisitos necessários à reestruturação produtiva, acompanhar a modernização e assumir uma função de destaque no capitalismo industrial globalizado. Com o apoio da Sudene, a cidade se preparou para a “modernização conservadora” dos anos 1960/1970, acompanhando atentamente as mudanças que vinham ocorrendo na economia cearense.⁷⁸

Esse período que, segundo Costila e Nobre (2011), coincide com significativas transformações econômicas no Ceará decorrentes da substituição da base agrícola para a produção industrial, é interpretado por Domingues (2002) como um fenômeno dialético, que em suas contradições produziu também transformações sociais, políticas e culturais inigualáveis, por meio das quais se estabeleceram novos padrões de relações sociais.

O sucesso do programa de modernização conservadoramente dirigido minou as próprias bases do conservadorismo à medida que emergia um país cada vez mais moderno, com indivíduos e subjetividades coletivas mais livres,

⁷⁸ “De forma resumida, pode-se compreender o conceito de ‘modernização conservadora’ a partir das seguintes coordenadas. Primeiramente, a recusa a mudanças fundamentais na propriedade da terra. Os grandes proprietários manteriam, destarte, controle também sobre a força de trabalho rural, que não seria capaz, portanto, de se libertar de relações de subordinação pessoal e de extração do ‘excedente’ econômico por meios mais diretos. Foi isso que teve lugar na Alemanha e no Brasil, ao contrário, por exemplo, do que se passou na Inglaterra, com a transição para uma mercantilização do trabalho agrícola, ou na França e no México, com a revolução camponesa levando ao fim ou ao menos a um profundo enfraquecimento da grande propriedade rural e ao parcelamento da terra. Na modernização conservadora, as tradicionais elites agrárias forçaram uma burguesia relutante e avessa aos processos de democratização a um compromisso: a modernização fazia-se, sob a liderança e levando muito em conta os interesses dos proprietários agrários, conformando-se uma ‘subjetividade coletiva’ centrada em um bloco transformista, cauteloso e autoritário em suas perspectivas e estratégias” (DOMINGUES, 2002, p. 460-461).

menos propensos a ser manipulados. As duas ditaduras que marcaram o século XX brasileiro foram expressão das dificuldades dos núcleos dirigentes da modernização conservadora em controlar esse processo (DOMINGUES, 2002, p. 461).

E assim foi em Sobral. A cidade remodelou-se, foi urbanizada, atraiu novos moradores, aumentou o fluxo migratório, inventaram-se novas ocupações, emergiram novas subjetividades – enfim, a cidade mudou, sob a batuta de velhos agentes orientados pela nova ordem, estabelecendo-se relações de poder fundadas em velhas/novas institucionalidades.

Mas, como diz Domingues (2002, p. 478), “[h]eranças e memórias condicionam, contudo, como isso ocorre e que respostas são vislumbradas perante cada encruzilhada do cotidiano e da história”. Desse modo, a cidade é impulsionada pelas medidas governamentais de adequação às novas condições de acumulação do capital – sem, no entanto se desprender do conservantismo oligárquico enraizado na sua memória. No apagar das luzes do século XX, construindo suas escolhas, acolheu no seu território a instalação da fábrica Grendene que, atraída do Sul por condições de produtividade mais favoráveis à acumulação, veio em busca de mão de obra barata, matéria-prima abundante, infraestrutura e isenção de impostos, como analisam Alves e Silva (2005).

Naquele momento, inaugura-se na vida social, econômica, política e cultural do lugar um novo estágio na esteira de sua modernização, agora incentivada pela sua inserção no estágio maduro do desenvolvimento industrial cearense, reproduzindo-se no local as contradições próprias do modo de produção capitalista.

Até meados da década de 1990, Sobral apresentava indicadores sociais alarmantes. Em 1991, a mortalidade infantil era de 67 para cada 1.000 nascidos vivos, em comparação a uma taxa de 47 para cada 1.000 nascidos vivos no Brasil; a taxa de analfabetismo chegava a 43,7%, praticamente o dobro do Brasil (20%); e a expectativa de vida era de 60,6 anos – seis anos a menos do que a expectativa de vida no Brasil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1991; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2002) (SIMIELE, 2008, p. 44).

Na análise da pesquisadora, o esforço de resposta às fraturas expostas pelo aprofundamento da questão social somente começou a se desenhar no final dos anos 1990, quando da (re)acomodação das forças políticas locais, que permitiu a criação de programas sociais locais os quais impactaram na reconfiguração desse quadro. “[A] taxa de mortalidade

infantil em 2005, por exemplo, foi de 22,9 a cada 1.000 nascidos vivos (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2006) – uma queda de 66% em relação aos dados de 1991”, afirma Simiele (2008, p. 45), em sua análise sobre os efeitos do “Programa Sobral Criança”.

Entretanto, não se pode deixar de alertar que a ideia de criação de programas pontuais, de natureza transitória, é um dos impactos mais perversos dos ajustes neoliberais nas políticas sociais, que são criados mais para aliviar minimamente as tensões geradas pelo agravamento da questão social, menos para responder às necessidades sociais básicas.

A cidade vem crescendo em progressão geométrica e a ação social cresce em progressão aritmética. A ação social desenvolve programas, mas não corresponde ao crescimento da demanda. Muitos problemas decorrentes do crescimento industrial, as pessoas nos arredores vêm trabalhar aqui – vêm e voltam todos os dias. Aí casa, constitui família e vem morar definitivamente em Sobral. Aumentam os problemas urbanos de mobilidade, a malha viária é inadequada, superlotação, a chegada do metrô sem planejamento. Sobral cresceu sem projeção, poucos bairros nasceram do planejamento urbano. Muitos outros nasceram de ocupações e invasões. Apesar do esforço de urbanização, regularização fundiária, não surtiu efeito... Persistem problemas graves de favelização – favela de alvenaria –, segurança não existe, a droga impera, os serviços públicos não chegam (Vereador, 2014).

Foi nesse cenário, economicamente adverso, socialmente necessário e politicamente favorável – reinava o discurso da modernidade gerencial no jeito de administrar a coisa pública –, que, em 2005, o Suas se instalou em Sobral e vem se construindo, como interpretam as entrevistas analisadas ao longo da tese. Certamente, a conjugação de aprendizados, representações e de ideologias formadas dessas experiências se fazem presentes no traçado dessas vivências específicas no campo da assistência social.

✓ A construção do Suas

O ponto de partida já havia sido demarcado quando do processo de descentralização da política de assistência social iniciado no apagar das luzes dos anos 1990. A conjuntura desse tempo revela inúmeras dificuldades: a Loas havia sido aprovada em 1993, e quatro anos depois, em 1997, os municípios foram convidados a tocar a descentralização e estruturar as condições mínimas para implantar o novo modelo de assistência social formatado na Loas.

“No município de Sobral, a condição dada foi articulada à saúde e ao legado da extinta LBA, para a partir daí procurar dar novo sentido à assistência social como política, não foi fácil”, diz a gestora (1997-2008) em entrevista.

As condições eram mesmo muito difíceis... Já havia existido uma secretaria em 1996, mas não tinha um corpo técnico próprio. Eram servidores cedidos pela educação, pessoas que não davam certo e eram cedidos para a assistência social. [...] Eram pessoas que já tinham as férias definidas em julho e janeiro, eram parentes de vereadores, e mexer com essa situação era muito difícil. Em 1998, deu-se a municipalização da assistência social. E isso foi um passo fundamental para que a gente pudesse tomar um pouco mais de fôlego... Veio a municipalização da assistência social e não existia espaço na estrutura administrativa que a acolhesse. Nenhum lócus dentro das setoriais estruturadas que pudesse receber essa rede que já existia mantida pela União e pelo estado – o Criança Feliz e o Ação Continuada da LBA. Essa rede chegou já precisando de um lócus, e o espaço mais adequado seria a fundação, que já tratava de crianças e adolescentes. Aos poucos, dentro da visão da gestão, nós fomos assumindo a política, mas dentro da lógica de que ainda estávamos cuidando de criança e adolescente e não da política como um todo, embora a gente já começasse a dialogar com o próprio Conselho Municipal de Assistência Social rumo à estruturação da política, minimamente. Não tinha recursos. Você sabe que ficava muito à mercê dos recursos que vinham. Nós éramos meros repassadores dos recursos que vinham da ação continuada, e o Criança Feliz também já tinha sua estrutura própria e a gente tinha pouca ingerência, até (Gestora, 1997-2008).

Nas opiniões dos sujeitos, foram dias intensos de muito trabalho, eram necessários muitos ajustes para pensar no novo jeito de fazer. As mudanças não poderiam ser abruptas, até porque não havia estrutura para tanto. Era preciso preparar terreno, fincar estacas, deslocar algumas coisas de lugar, criar as condições para que o município pudesse assumir inteiramente as novas funções. Nos primeiros acertos locais, a Fundação de Ação Social, vinculada à Secretaria de Saúde e Ação Social, criada nos arranjos das forças políticas que elegeram para prefeito Cid Ferreira Gomes em 1996 – numa disputa entre oligarquias –, abrigou a tarefa de incluir a assistência social entre as novas competências municipais.

Como o prefeito tinha uma visão diferenciada sobre essa questão da política de assistência social, ele não queria que a política tivesse uma estrutura própria, isso aí foi posto desde o início da gestão. Ele entendia, por exemplo... E eu fui estrategicamente escolhida por isso... Que bastaria um espaço onde tivéssemos a proposta de cuidar das situações envolvendo violação de direitos de crianças e adolescentes. A fundação veio, em princípio, com essa finalidade. [...] Só que, a partir do momento que a gente começou a trabalhar a estrutura da fundação, que veio a conhecer a questão

do Conselho Municipal de Assistência Social e tudo que vinha... Mesmo pouco, mas já vinha um direcionamento... Aí a gente já foi começando a trabalhar no sentido de estruturar a política. Nós começamos a mexer um pouco... *ajustar as placas tectônicas*. Deixar o povo ir se ajustando no novo modelo, e isso foi meio difícil. Herdamos um modelo onde ninguém tomava conta de ninguém, todo mundo fazia o que queria, tinham suas creches e fazia como queria. De repente, o município chega... A descentralização disse para as entidades: vocês agora passam a ter a responsabilidade de prestar contas com o município, receber orientações do município de como realizar atividades com as crianças e fazer a coisa de forma mais integrada. Não foi fácil essa transição aí (Gestora, 1997-2008) (*grifo nosso*).

Observe-se que a opinião expressa um conceito restrito de assistência social no modelo *stricto sensu*, analisado em Pereira-Pereira (1996), compreendida como uma área transversal, que amadoristicamente faz de tudo um pouco na atenção especializada a determinados segmentos. A empiria e a análise dos dados têm revelado que o espaço destinado à assistência social nas gestões municipais vem sendo determinado pelo significado que o governo atribui ao conceito de assistência social.

Inclusive essa interpretação foi apontada pelos sujeitos da pesquisa como um dos entraves, do ponto de vista gerencial, persistindo em algumas práticas atuais. Essa ideia de que assistência social é para solucionar tudo que as outras políticas não dão conta faz com que os trabalhadores da assistência sejam acionados em situações-problema, envolvendo servidores municipais envolvidos em alcoolismo, pífio desempenho educacional, medidas de reintegração de posse, despejo e tantas outras aberrações movidas pelo equívoco conceitual.

Outro fator condicionante nesse estágio de construção é a inexistência de estrutura mínima administrativa para funcionamento de um órgão gestor para o qual não se pretende dar visibilidade – do mesmo modo que não havia uma rede física, minimamente estruturada para a organização das ofertas. Afinal, a transferência dos programas da extinta LBA não veio acompanhada de uma rede física disponibilizada pelo governo estadual ou federal para os movimentos iniciais à municipalização da assistência social.

Normalmente as pessoas procuravam na própria sede da prefeitura, porque a fundação funcionava dentro da prefeitura, depois houve uma reforma e fomos pra outro prédio no centro da cidade, na Praça João Pessoa. Ficamos um período lá, eram dois pisos, foi tempo de reforma na prefeitura, mas era muito bom, muito acessível. Todo mundo que precisava no município inteiro tinha que se dirigir à sede na prefeitura ou na própria fundação. Nesse tempo não existia Cras (Gestora, 1997-2008).

No caso em particular de Sobral, os sujeitos identificam inúmeros estágios nessa construção, destacando como primeiro momento a criação das condições imediatas ao funcionamento do órgão gestor; no segundo ciclo, o reordenamento da rede privada, onde se destacam os conflitos e tensões com as creches comunitárias herdadas da chamada rede SAC; há ainda o estágio de estruturação de uma rede mínima estatal para a realização das ofertas e o processo de descentralização das atenções para unidades estatais próximas aos locais em situação de maior vulnerabilidade.

Depois que a gente viveu esse momento, nós tivemos outras etapas. Estou falando das creches porque era o primeiro, no começo não tínhamos nada, somente as creches. Na estrutura pequena que a gente fez tinha a parte de criança e adolescente, tinha o idoso, porque a gente começava a desenhar essa atenção à pessoa idosa. Começamos a organizar um sistema de concessão de benefícios, ainda não eram os benefícios eventuais (Gestora, 1997-2008).

A essas tarefas administrativas de natureza gerencial e técnica, somavam-se as mediações políticas necessárias, ora tensionadas, ora dialogadas. “Nas horas dos conflitos com agentes políticos e lideranças políticas locais que não entendiam o movimento que estávamos fazendo, o posicionamento do prefeito foi fundamental”, afirma a gestora em entrevista. Essa constatação coincide com o que Yazbeck e Santos Paula (2013) denominam de gestão social do Suas. Um formato de gestão que, para além da sua dimensão gerencial, exige-se que seja capaz de politizar e dar visibilidade aos interesses dos destinatários da assistência social. Uma gestão que transforma o ato de administrar em prática política.

Outro condicionante nesse processo de construção é a capacidade mobilizadora e articuladora que o ente nacional teve de pactuar normas nacionais e acompanhar o seu desencadeamento em todo o território nacional. Tão importante quanto esse aspecto é o modo de leitura que cada gestão fez das normativas nacionais, como se apropria, como decodifica e aplica as regras e como constrói determinada autoridade para agir.

Eu não tinha um conceito definido e não encontrei um desenho tão arrumado, tão claro. Apenas o que diferenciava daquela época pra agora é que agora as coisas estão mais bem definidas por meio do Suas. Naquela época a gente é quem desenhava a política e dizia o que o município tinha potencialidade pra fazer com os poucos recursos que tinha e tentava segurar minimamente o pouco que recebeu de herança que veio pela LBA. Trabalhava com criança, idoso, pessoa com deficiência, mas nós não

tínhamos como fazer, não existia financeiramente investimentos para isto (Gestora, 1997-2008).

Eu posso dizer que participei da construção de tudo isso, pois, quando cheguei em Sobral, cheguei numa época, numa primavera. A gestão nos últimos seis meses de 2008 tinha tanto desejo de as coisas acontecerem que ela foi fazendo. Encontrei uma coisa que me apaixonou, muita vontade de fazer. O município tinha um Cras. Um município de grande porte... E nós tínhamos que implantar pelo menos seis. Fizemos uma nova territorialização, não tínhamos condição de ter seis Cras, a política estava centrada na sede, não existia assistência social no meio rural, então a gente deixou quatro Cras com equipe completa em prédios próprios, somente um era alugado, a gente começa a seguir as normas. E dois com equipes incompletas. Os parâmetros para seguir em frente, sempre foram as normas que norteiam a política. Aí, sim, veio mais solidez, pois a gente tinha autonomia na pasta. Tivemos apoio fundamental do Estado, que começou a descentralizar as capacitações. A gente se debruçava sobre as normativas e a política e botava em prática. A gente passou a ser referência, não era porque era melhor que os outros, é porque fazia o dever de casa direitinho (Trabalhadora/conselheira).

Vê-se nos relatos a dimensão histórica de construção do Suas. Não é uma abstração, é algo concreto que se faz a partir da ação de sujeitos em interlocução com diferentes agentes sociais e políticos, onde as escolhas são definidas a partir das heranças e memórias das experiências já vividas. Não se trata de um processo linear em ascendência. Pelo contrário, é contraditório, repleto de antagonismos, cheio de idas e vindas.

De 1997 pra cá, nós tivemos somente uma pequena diferença com a participação da primeira-dama, entre 2005 e 2008. Ela conseguiu introduzir uma nova concepção de trabalho na assistência social. Ela trouxe a lógica da primeira-dama como articuladora. Nós não recuamos nas mudanças, mas a gente percebeu que, mesmo não querendo se envolver diretamente, ela de certa forma controlava. Nós continuamos com as tarefas, em interlocução direta com o prefeito, não ficamos esperando que ela decidisse ou determinasse, mas mantínhamos uma boa relação com ela. Ela ajudava, barganhava, mas ela fazia isso em todas as áreas: educação, saúde, assistência social. Ela nunca assumiu cargo diretamente. Trabalhava essa coisa de facilitar o acesso (Gestora, 1997-2008).

Nos sentidos atribuídos ao processo de implantação do Suas, os sujeitos elencam alguns ganhos que têm repercutido nas práticas políticas em Sobral, ora organizados em quatro blocos. Em um bloco, algumas mudanças relacionadas às inovações gerenciais que permitiram maior aproximação entre as demais políticas setoriais, flexibilizando o formato burocratizado e verticalizado da administração pública. No segundo, o processo de instalação

de unidades públicas estatais de atendimento à população nos territórios em condição de maior vulnerabilidade social. No terceiro, o que se refere à autonomia e autoridade construída a partir da criação de um órgão gestor específico para tratar da assistência social, e, finalmente, o quarto bloco, relacionado à padronização de uma linguagem nacional em torno da assistência social.

No primeiro bloco, são destacadas as iniciativas de interlocução com as demais políticas setoriais, com destaque para educação, saúde e habitação na busca de alternativas conjuntas de respostas às necessidades básicas reportadas à assistência social. Aqui, o principal instrumento apontado é o uso do cadastro único. Como disse uma entrevistada, “em tempos de Suas, a assistência social não poderia continuar terra de ninguém.” No começo muito difícil de ser apropriado, aos poucos o cadastro também foi sendo utilizado como instrumento tático na luta contra as práticas assistencialistas.

A questão também do cadastro único foi outro universo difícil de se entender, mas muito positivo nesse processo para definir quem são os usuários, sabermos quem era o nosso público, onde estava o nosso corte dessa população... O cadastro foi um ponto fundamental para que se estabelecessem esses parâmetros, os padrões de atendimento e que hoje são muito respeitados, ninguém faz qualquer contestação porque está muito bem fundamentado (Gestora, 1997-2008).

Houve a implantação, o cadastro único foi muito importante, passando a ser o centro das decisões. Todos os Cras foram implantados com base nos dados do cadastro único, a busca ativa tinha uma dimensão técnica (Trabalhadora/conselheira).

Outro aspecto, do ponto de vista da administração pública, identificado nas entrevistas e que pode ser agregado neste bloco, é a dimensão do significado do termo “pública”. Conforme sugere Pereira-Pereira (2002), pensar o público é pensar para além dos governos, mas para aquilo que é de todos, portanto, pautado no interesse comum e não nos interesses de governantes. Analisando a sequência das opiniões de atores que, em alguns momentos, estiveram em cena assumindo o protagonismo e, em outros, colocaram-se mais ao fundo do palco, é perceptível o esforço de construção coletiva, de continuidade sem continuísmos para fazer avançar a assistência social em Sobral.

Quando eu cheguei, em 2009, já tinha sido implantada a assistência social no município, quando recebemos fomos aperfeiçoar e ampliar. Tinha quatro

Cras e dois anexos e nós ampliamos para seis e descentalizamos para a zona rural. Ampliamos os serviços, aperfeiçoamos os serviços de convivência, reestruturamos os recursos humanos seguindo o quadro da equipe de referência, que é maior do que o mínimo previsto, embora não tenha concurso (Gestora, 2008-2012).

No segundo bloco, é enfatizada a organização das atenções em proteção básica e especial, fazendo um desenho que permitiu, no âmbito local, identificar as especificidades dentro de uma atenção mais generalizada. No processo, foram se construindo referências para entender os diferentes graus de complexidades que envolvem as atenções da assistência social. A ideia de descentralização das unidades de atendimento para os territórios mais vulneráveis, considerando as peculiaridades urbanas e rurais e inserindo nos debates das necessidades a dimensão territorial, qualificou a gestão e orientou as decisões.

Nós implantamos dois Cras na zona rural. Quando eu iniciei a minha gestão, logo no começo a gente via que uma das dificuldades era porque os Cras atendiam um número de territórios muito grande ainda. A gente tinha no município uma zona rural, e a dificuldade era imensa para atender essa população. A gente tinha Cras na sede do município e, embora seja em áreas de vulnerabilidade e riscos, tinham os distritos que ficaram nessas áreas de abrangência e que a gente tinha muita dificuldade de chegar lá. Então, a gente começou a discutir no primeiro planejamento de 2009. Quando eu entrei, eu não me desliguei dos profissionais existentes, era uma equipe que já tinha um diagnóstico, tinha o conselho que já vinha fortalecendo isso, e, quando tivemos a oportunidade de ampliação de Cras, já no final da gestão, nós resolvemos implantar dois Cras na zona rural, um mais ao sul e outro ao norte (Gestora, 2008-2012).

Melhorou muito, facilitou. Antes dos Cras e Creas os pobres ficavam muito relegados. Hoje em cada bairro tem, ele vai lá e é atendido e encaminhado, dependendo da situação e da necessidade (Entidade religiosa).

Outro elemento que ganha destaque nesse grupo de mudanças é a própria organização das ações rompendo com a lógica de projetos pontuais, fragmentados sem qualquer ligação entre si. Como declarou a atual gestora em entrevista: “O Suas organiza todo esse conjunto de projetos e ações, estabelecendo-os como política, não mais como projetos pontuais”, e isso é um grande avanço.

A gente se organizava de acordo com a política de assistência social, seguíamos as regras. Tinha a gestão organizada por nível de proteção, cadastro único, os conselhos, os benefícios. Tivemos a organização dos

serviços, foi quando veio a tipificação e nós tivemos que fazer as adequações pra atender de acordo com a tipificação dos serviços. [...] A vigilância social veio em 2009. Nós implantamos a vigilância socioassistencial para fazer o acompanhamento das atividades dos Cras e Creas e fazer o monitoramento e avaliação das ações (Gestora, 2008-2012).

No terceiro bloco, as maiores referências são feitas à criação do órgão gestor da assistência social – a atual Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criada em 2013, objeto de deliberação de inúmeras conferências, que soou como um coroamento à luta política de construção do Suas no município. Nas várias manifestações por ocasião das entrevistas, o registro de que as iniciativas adotadas desde 2005 – implantação de Cras, Creas – já eram sinais de que a assistência social como política pública ganhava forma e conteúdo.

Em suas opiniões, a partir de 2005, todo o esforço vem sendo feito no sentido de romper com o assistencialismo, seguindo as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, o que assinalam como uma luta que não tem sido fácil, sem resistências das culturas políticas locais. Os agentes políticos institucionais – membros da câmara de vereadores – tentavam manter as práticas assistencialistas, mas, na gestão, o esforço coletivo era de manter a postura firme na construção da dimensão do público na assistência social.

Importante destacar a tese de Codato (2011) de que a arena política é o espaço da contradição, mas também da ocultação. Muitas das resistências foram veladas ou transfiguradas em forma de manifestação pelo descontentamento dos serviços, como se pode observar nas produções legislativas analisadas no último capítulo.

Antes, quando a gente era fundação, a gente não tinha poder. A gente era um setor da saúde. Juridicamente a secretaria fortalece a política de assistência social. Tudo era muito tímido, a gente fazia porque tinha de fazer, não existia segurança. Hoje tem mais solidez. A secretaria cresceu, mas não teve muito aumento no orçamento. Ampliamos oferta de serviços, mas não percebo muito aumento. O impacto de financiamento não é significativo. Eu acho que aumentou o número de pessoal... Mas na verdade o que houve foi uma melhor organização de tudo. Tem organograma que antes não tinha (Gestora atual).

“Os processos são lentos, mas era muito mais difícil quando era fundação, era muito mais lento. Agora como secretaria, é bem mais ágil, há mais intersetorialidade. A gente era um canto de parede. Hoje a assistência social é mais visível”, declara na entrevista uma trabalhadora da gestão atual.

A criação do órgão gestor específico também é apontada como uma iniciativa que dá mais estabilidade, autonomia e credibilidade à política de assistência social perante as demais políticas. Outra vantagem é que as demandas da política são tratadas diretamente com o prefeito, proporcionando maior autoridade política à responsável pela pasta e relações de poder mais horizontalizadas com as demais pastas.

No quarto grupo de avanços apontados nos pensamentos dos sujeitos da pesquisa, o enfoque está na padronização linguística que a implantação do Suas criou, tanto do ponto de vista nacional e regional como local. A ideia de uma política de caráter nacional acaba com a diversidade de nomenclaturas que vinham usualmente associadas à figura personalista de um gestor e faz uma diferença enorme, revela uma das entrevistadas. Em sua opinião, os nomes-fantasia para projetos eram muitas vezes associados à vaidade pessoal de quem os criava, onde quem menos importava era o destinatário para quem o projeto havia sido pensado.

Esse é um elemento importante quando se trata da construção do reconhecimento da assistência social como direito pelo conjunto da sociedade, adotando-se uma mesma linguagem. As ofertas como conteúdo da assistência social são significadas pelos destinatários a partir da forma como lhes são asseguradas.

Uma política social do ponto de vista do direito do cidadão não pode ser flutuante, descontínua, ou resultante simbólica da obra de um gestor para que usufrua de vantagens pessoais. Sem dúvida, algumas gestões podem ser mais eficazes, mais impulsionadoras do que outras, mas isto não pode significar que cada gestão desenvolva uma inventividade de nomenclaturas, programas, atenções que simplesmente acabam ao findar o período daquela gestão (CAPACITA SUAS/MDS, 2013, p. 17).

Conclui-se nesta pesquisa que a implantação do Suas contribuiu para que um conjunto de direitos ganhassem nomenclaturas que independem de conotações locais, ou mesmo regionais, evitando diferenciações que pouco ou nada contribuem com a significação do conteúdo da assistência como direito.

Se eu chego em Sobral eu tenho Cras, eu chego no RS também tenho Cras. Que é uma ação continuada, uma atenção continuada, acabando com essa visão fragmentada de que a assistência social deve ser estruturada dentro dos olhos de quem é mais piedoso... Isso não pode mais ser. Esse viés técnico que define que você tenha um grupamento de ações que é direito do cidadão e se estende por todo o país foi o grande avanço do Suas que veio fazer o diferencial. A gente se orgulhava de dizer: o Suas vai ser igual o SUS, no

futuro a gente vai ter um Cras em cada distrito, em cada bairro. Isso era uma coisa que nos animava, dizer que um dia a política de assistência social não seria desrespeitada pelas pessoas (Gestora, 1997-2008).

Finalmente, as impressões manifestas pelos sujeitos da pesquisa que protagonizaram a implementação do Suas em Sobral revelam que esse é um processo inacabado, que, se muito já se caminhou, ainda há muito a ser feito para fincar definitivamente a assistência social no campo do direito.

Eu acho que a gente tá cumprindo o mínimo e caminhando na direção de construir uma política sólida. Cada passo tem sido dado, talvez não com a velocidade que a gente queira dar, mas tem se dado com bastante cuidado para não precisar depois recuar daquilo que a gente tá tentando caminhar... Mas os passos são dados com segurança, não no ritmo que a gente queria, mas na tentativa de ter o cuidado de não criar um gigante com pés de barro, criar um gigante que depois não se sustente. É nesse sentido que a gente está fazendo o Suas em Sobral (Gestora atual).

São muitas as tarefas elencadas nas opiniões analisadas: romper com a precarização do trabalho com a realização de concurso público; qualificar os trabalhadores; aprovar a Lei do Suas no município, regulamentar os benefícios eventuais – em fase de conclusão – e qualificar os serviços; trazer a sociedade mais para perto do sistema; regular a relação público/privado com financiamento público; aproximar os usuários do controle social democrático. Embora reconheçam avanços em relação à organização dos serviços, as entrevistas revelam que muito do que está se construindo está sendo feito na caminhada. O exemplo citado mais diretamente é o trabalho social com famílias contido no Paif – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – e no Paefi – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos –, que ainda não acumulam experiências substantivas as quais permitam uma execução mais eficaz no atendimento às necessidades básicas das famílias.

Do ponto de vista gerencial, em Sobral os sujeitos demonstram ter consciência do que ainda precisa ser feito, mas, curiosamente, não aparece entre as tarefas, talvez a principal e mais desafiadora delas: a democratização do debate público sobre assistência social, criando mecanismos de propagação do direito no município, estabelecendo-se uma agenda para fora.

b) Fortaleza: antagonismos da “loira desposada do sol”⁷⁹

Cheia de encantos, mas também de muitos desencantos, em cada movimento, Fortaleza foi desenhando o chão histórico, no qual foi se modelando e remodelando como cidade. De uma “bela e pequena capital”, foi se cosmopolizando mergulhada em contradições, declara Diathay Menezes na introdução do livro *Terra de Sol: natureza e costumes do norte*, do cearense Gustavo Barroso (2003).

Pelas lentes desse amante da cidade – é assim que o professor doutor da Universidade Federal do Ceará, Diathay Meneses, se porta diante de Fortaleza –, a recatada e pequena cidade, dividida entre suas raízes de tradições interioranas e as ideias iluministas da intelectualidade brasileira das primeiras décadas do século XX, se transforma na nova Fortaleza.

Como discorrido anteriormente, o século XX abriu portas para Fortaleza refundar o seu lugar na produção – afinal, nos fins do século XIX, a Coroa Portuguesa já havia sinalizado qual seria esse novo lugar. Um lugar de destaque, diferente do lugar ocupado por Sobral na atividade de pecuária extensiva, mas um lugar determinado pela função política administrativa que lhe foi atribuída como poder instituído na regulação da economia ascendente no estado.

Ante essa inédita expansão econômica e urbana de Fortaleza, convinha aos poderes públicos, elites enriquecidas e setores intelectuais procederem um significativo conjunto de reformas urbanas capaz de alinhar a cidade aos códigos de civilização, tendo como referência os padrões materiais e estéticos dos grandes centros urbanos europeus. Isso significava, também, disciplinar os pobres, doentes, mendigos, loucos, “vadios” e prostitutas, vistos como agentes nocivos ao processo civilizatório, produtivista e normatizador pretendido para a capital (PONTE, 2007, p. 163-164).

Inspirada na bela Paris, a pequena cidade foi ganhando novos contornos e exuberância para abrigar o poder, a nova elite e estabelecer o controle sobre os trabalhadores emergentes na indústria, comércio, serviços, transporte de ferro. Como registra o historiador Sebastião Rogério Ponte (2007), o modelo referencial europeu foi decisivo para que a nova Fortaleza adotasse práticas de controle higienista sobre a população, em particular os pobres, vistos como foco de insalubridade urbana. Para os “incapazes à racionalidade capitalista e perigosos

⁷⁹ “Loira desposada do sol”: é assim que a cidade de Fortaleza é cantada em verso e prosa pelo poeta Paula Ney, em 1726. Trecho do soneto Fortaleza: a loira desposada do sol: “Ao longe, em brancas praias embalada/ Pelas ondas azuis dos verdes mares/ A Fortaleza, a loira desposada/ Do sol, dormita à sombra dos palmares”.

à normalidade pública”, eram determinados lugares especiais para segregá-los: cadeias, asilos, dispensários e hospitais, com o objetivo de manter a harmonia e a formosura da cidade.

Dessa forma, tudo e todos que pudessem macular a imagem asséptica, produtivista e aformoseada de Fortaleza, foram sendo estrategicamente confinados em locais afastados: os mortos, para o novo cemitério; os doentes contagiosos, para o Lazareto da Lagoa Funda; os couros, peles e carnes, para curtumes e matadouros distantes; os loucos para o Asilo de Parangaba; os idosos pobres, para o Asilo de Mendicidade; os “vadios” (desempregados), para a cadeia; os retirantes, para os abarracamentos na periferia (até antes da seca de 1915, quando então surgiram os campos de concentração, cercados à guisa de “currais”, em subúrbios distantes); os pobres, para a Dispensário dos Pobres (1885); os menores pobres, para o Patrocínio dos Menores Pobres (1903) e Dispensário Infantil (1908); as órfãs e desvalidas, para o Patronato de Maria Auxiliadora para Moças Pobres (1922) e Asilo Bom Pastor (1928); as meretrizes, para o Arraial Moura Brasil (anos 20 em diante) (PONTE, 2007, p. 179).

Esse seria o ônus da modernidade e do progresso aplicado aos segmentos populares; à elite, o bônus no usufruto de todas as melhorias advindas das mudanças, despertando manifestações populares de revolta envolvendo multidões inteiras excluídas, silenciadas na historiografia oficial.

Nessa esteira, trabalhadores insatisfeitos com as condições impostas nos novos postos de trabalho começaram a se mobilizar, criando organizações operárias combativas e manifestações grevistas. Ensaíram-se conflitos de interesses entre as recém-instaladas classes sociais em processo de proletarização. Naquela conjuntura, destaca Ponte (2007), a questão social aprofundou-se em meio ao êxodo rural, ao desemprego e ao estado de violência instalado.

Já no Estado Novo, Fortaleza se revelou uma cidade com um forte abismo social: áreas nobres priorizadas e áreas pobres esquecidas e controladas, conforme analisam Bruno e Farias (2012, p. 140): “Mascarava-se a desigualdade social e atribuíam-se os problemas urbanos aos ‘vícios e preguiça’ dos pobres e ao constante êxodo rural, sobretudo nas épocas da seca”. Não se falava, naquela conjuntura, em políticas públicas para oferecer respostas ao agravamento da questão social. Não havia na estrutura administrativa da prefeitura qualquer órgão responsável para tratar da questão da pobreza, enfatizam Bruno e Farias (2012), e o pouco que existia vinha em forma de assistencialismo e caridade pública.

“Uma cidade moderna e progressista não pode conviver com o espectro da pobreza urbana rondando suas ruas, praças, avenidas, cafés. Daí o papel das associações caritativas assistencialistas no combate à pobreza urbana”, esse era o pensamento dos governantes naquele período, analisa Souza (2012, p. 315).

No compasso/descompasso do crescimento e prosperidade que se seguiram, Fortaleza foi se tornando influente em todo o estado e foi assumindo uma posição mais firme na produção por meio do comércio e serviços, o que se consolidou no estágio mais avançado do capitalismo. Como analisa Silva (2007, p. 220), “[o] capital transacional impulsiona os mais variados setores produtivos, intensifica o ramo de prestação de serviços e coloca, principalmente, a cidade em conexão com o mundo”.

Assim, Fortaleza adentra os anos 1990: no contexto da crise do capital, em meio às mudanças no cenário político estadual, com o chamado “governo das mudanças”⁸⁰ recém-instalado no Ceará pelo então governador Tasso Jereissati, que seguiu à risca todo o receituário neoliberal.

O cenário era de reforma do Estado e acentuada desigualdade social, gerando uma dívida social inigualável. Nesse ínterim, a cidade cresceu consideravelmente pelos atrativos próprios de uma metrópole, “objeto de desejo e consumo” de muitos homens e mulheres em busca de oportunidades, onde a atividade econômica dos serviços, conforme indica Silva (2007), acabou oferecendo diferentes formas de empregabilidade. Foi assim que Fortaleza assumiu, então, o papel de metrópole na região, mesmo não exercendo uma significativa atividade econômica no setor da indústria. Em 2007, a taxa de ocupação informal chegou a 55,9% dos trabalhadores ocupados.

Em publicação recente sobre o perfil socioeconômico de Fortaleza publicado pelo Ipece, Silva (2012, p. 83) faz referências ao “Relatório das Nações Unidas *State of the World Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*”, onde Fortaleza figura como a quinta cidade mais desigual no mundo, ao mesmo tempo em que faz um desenho cartográfico da má distribuição espacial da renda no interior da cidade, o que faz com que determinados bairros concentrem a maior riqueza.⁸¹

⁸⁰ “Governo das Mudanças”, marca atribuída ao grupo de empresários que assumiram o governo do Ceará (1987-1994), sob o discurso de rupturas com o coronelismo. Foi um governo marcado pela austeridade fiscal na gestão pública e responsável por uma modernização autoritária na administração pública (GONDIM, 2012).

⁸¹ Disponível em: www.sineidt.org.br. Acesso em: 25 jan. 2015.

Nesse estudo, o autor alerta ainda para o fato de que a cidade é a capital mais densamente povoada do País, onde 16% da população vivem em condições mínimas de vida expressas em ocupações ilegais ou irregulares com serviços públicos precários. Neste estudo, registra-se que a população de metade dos 119 bairros existentes em Fortaleza vive com uma renda média *per capita* de um salário-mínimo.

Essa é a formatação urbana que, em sua dinâmica sócio-histórica, a cidade foi construindo para as pessoas que nela produzem e se reproduzem. Uma cidade dispersa, de múltiplas atividades produtivas, redefinida espacialmente pela divisão social do trabalho, culturalmente condicionada aos modos de vida construídos nas relações sociais capitalistas – em síntese, uma metrópole, cidade central, catalisadora de uma complexa rede de relações que agregam territórios circunvizinhos, compondo a Região Metropolitana de Fortaleza.

A região metropolitana, enquanto forma central de organização do espaço do capitalismo avançado diminui a importância do ambiente físico na determinação do sistema de relações funcionais e sociais, anula a distinção rural e urbana e coloca em primeiro plano da dinâmica espaço/sociedade, a conjuntura histórica das relações sociais que constituem sua base (CASTELLS, 2011, p. 57).

Essa condição, em si, já denota as diferenciações econômicas, sociais, políticas e culturais que se estabelecem entre os processos históricos de Fortaleza e Sobral, fazendo com que se evite, neste estudo, comparações lineares sobre as experiências vividas.

Como núcleo central da Região Metropolitana de Fortaleza, a cidade chegou a ostentar, em 2005, a primeira posição no ranking das capitais que concentravam mais riqueza no Nordeste e também o maior nível de pobreza em um estudo sobre dez regiões metropolitanas do Brasil, publicado em Carneiro (2005).

Essa é a conjuntura na qual se estabelece a adesão ao Suas. O diagnóstico social do município elaborado por ocasião da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social 2002-2005 constituiu-se ponto de partida para o novo governo recém-inaugurado em 2005, com a eleição da Prefeita Luizianne Lins (PT).

No diagnóstico do município de Fortaleza, identificamos amplos e crescentes segmentos excluídos do processo produtivo, sem condições de exercício de uma vida cidadã, sem perspectivas, sem esperanças, sofrendo discriminação da sociedade que os vê numa situação inferior. É para esses

excluídos, imersos na situação de miséria, que se volta a política de Assistência Social do município, como política de proteção social (PREFEITURA DE FORTALEZA/SEDAS, Plano Municipal de Assistência Social, 2002-2005, p. 49).

A expectativa em relação ao novo governo, agora alinhado ao projeto político nacional, expressão de um grupo político que saiu vitorioso na disputa eleitoral, apresentava-se como favorável à nova arregimentação de forças políticas, trazendo para a cena pública outros interlocutores comprometidos com a política de assistência social sob a lógica do direito, o que sinalizava para certo otimismo em relação às possibilidades de efetivação das mudanças requeridas pelo Suas.

✓ A construção do Suas

Embora com características próprias da complexidade de uma metrópole, em Fortaleza, assim como Sobral, o viés clientelista era muito forte na assistência social, mediada pela significação dos benefícios eventuais como moeda de troca em relações assimétricas entre os agentes políticos institucionais e os destinatários da assistência social. É importante ressaltar que, mesmo ancoradas em bases assistencialistas, há um pequeno diferencial entre as duas cidades.

Nesta, reinaram o clientelismo burocrático e o clientelismo político, na visão de Nunes (2010), gramáticas institucionalizadas na modernização conservadora no Brasil dos anos 1930, por meio das quais se estabeleceram as relações entre o Estado e a sociedade. Na outra, embora não se possa negar a existência das duas gramáticas, percebe-se, na análise dos dados, a prevalência do paradigma da caridade fundada na ação católica que rege, tradicionalmente, as relações sociais naquela cidade.

Quando assumimos a gestão em Fortaleza, tinha um viés clientelista que se expressava muito forte nos benefícios eventuais: cesta básica, auxílio-funeral e um monte de coisinhas (fraldas geriátricas, cadeira de rodas, vários insumos da saúde). O orçamento da assistência social era gasto muito com isso e da forma clientelista. O que menos contava era a apreciação do profissional. Era mesmo encaminhamento do vereador A, B ou C. Os profissionais falavam que era muito forte a pressão de vereadores para a concessão de benefícios (Trabalhadora da gestão, 2005-2012).

Na análise dos dados de Fortaleza, identifica-se, nos moldes de Sobral, ciclos no processo de construção do Suas, a partir da sua adesão em 2005, visto que se estabelecia com o Suas um novo marco zero na trajetória da assistência social. Já existia, no município, uma estrutura que precisava ser reordenada e readequada ao novo tempo. Nessa linha, apesar das referências a momentos, estágios e etapas, não há aí nenhuma intenção de estabelecer linha do tempo ou dar linearidade aos processos. Os processos ocorreram em movimentos ondulatórios, por vezes em momentos simultâneos.

O primeiro momento foi instalado com a revisão das condições institucionais e organizacionais existentes, visto que o órgão gestor da assistência social era a Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas), que tinha na sua estrutura administrativa uma coordenadoria responsável pela assistência social e outra para a política de educação, sendo o secretário o ordenador de despesas dessas duas políticas setoriais.

Embora a dinâmica organizacional não tenha sido, inicialmente, um obstáculo à implementação do Suas – até porque havia uma relação de autonomia e respeito entre as coordenadorias e o gestor da pasta –, para a gestora/coordenadora (2005-2007), do ponto de vista institucional, pode-se dizer que foram tempos difíceis.

O fato é que, na discussão da política de assistência como direito, isso não era entendido. Existia muita mais uma pretensão que foi definição de campanha que se criaria a Secretaria de Direitos Humanos e é como se a Secretaria de Direitos Humanos não compatibilizasse com a assistência social, que não precisava criar as duas secretarias, mas uma só. E foi muito difícil a gente fazer esse diálogo e esse debate. Mas, como a política de assistência social nacionalmente estava organizada com um fundo nacional, com uma política que se delineava, com toda uma estrutura de política, então isso foi quase uma necessidade. O processo de aceitação foi facilitado. O MDS colocava: a gente só pode liberar recursos dentro daqueles critérios que nós temos. A direção do MDS ajudou na aceitação do Suas. O processo de fiscalização começou a se delinear, muito mais como elemento de pressão do que praticamente a concretização dessa fiscalização (Gestora/coordenadora, 2005-2007).

Aqui, mais uma vez a falta de clareza conceitual sobre a assistência social como direito, associada à confusa estrutura organizacional, à herança de programas fragmentados e à existência de entidades específicas criadas para atender segmentos específicos, produziram inúmeras tensões nas definições de fronteiras sobre as ofertas da assistência social.

No processo de mediação dos conflitos locais, ganham relevância as pactuações nacionais, que, transformadas em instrumentos normativos, desdobram-se em orientações às gestões municipais, do mesmo modo que a adoção de incentivos financeiros, como o foi a criação do Indicador de Gestão Descentralizada (IGD-M), produzido a partir da gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família nos municípios. Para a gestora/coordenadora então entrevistada, esse foi um mecanismo impulsionador de algumas mudanças imediatas no campo da gestão da assistência social.

A partir daí, a gente começou com o Suas. Confirmar as condições concretas de Fortaleza implementar o Suas. Participei na CIB e a gente instalou, mas muitas questões aí... Cada dia, a gente tinha que barganhar muita coisa, porque nós não tínhamos na época... O cadastro único foi feito muito irregular... Nós tivemos duas frentes de trabalho grande (Gestora/coordenadora, 2005-2007).

No segundo momento, as opiniões se reportam ao processo de reordenamento das ofertas – sem prejuízo das ações existentes –, à reestruturação da rede de atendimento e à construção do comando único, trazendo para dentro da gestão da assistência social ações pulverizadas em outras secretarias, desconstruindo/construindo identidades dos serviços, benefícios, programas e projetos com as provisões e prestações da assistência social.

A gente foi recuperando as ações da Funci para a secretaria, o Agente Jovem, o Peti... Dentro dessa discussão de estruturar o Suas no município, construir o comando único [...] Não foi um processo fácil porque você acaba tendo disputas dentro da própria gestão. Desde concepções... Questão dos segmentos... Então a política de assistência ainda teve que brigar com isso tudo (Trabalhadora da gestão, 2005 -2012).

Os dados revelam que, nas disputas internas, algumas estruturas onde funcionavam as ações de assistência social antes do Suas permaneceram apenas 40%, além de dez Cras já existentes, como se pode observar no quadro a seguir. É fato que algumas estruturas estavam muito sucateadas, conforme constam nas entrevistas, inclusive algumas delas encontram-se hoje desativadas, tendo seus serviços migrados para unidades alugadas ou cedidas.

As condições iniciais não se colocaram favoráveis, embora se tivesse um diagnóstico social das necessidades e dos territórios que deveriam ter unidades de Cras. Os dados do Cadastro Único e outros estudos locais sinalizavam para a adoção de medidas imediatas, até

para não permitir a descontinuidade das atenções ofertadas, mesmo que no padrão anterior ao Suas. “Mas nós não conseguimos implantar e chegar em muitos territórios. Alguns aceites, inclusive a gente não conseguiu implantar”, afirma em entrevista uma trabalhadora da gestão (2005-2012).

Quadro 6 – Situação das unidades/equipamentos de assistência social existentes antes do Suas (2004) – Situação de permanência pós-Suas, em Fortaleza

Unidades e equipamentos de assistência social (antes do Suas, 2004)	Permanência pós-Suas	
	Sim	Não
Centro de Cidadania Virgílio Távora		X
Unidade de Ação Comunitária Lenira Magalhães		X
Unidade de Ação Comunitária Tertuliano Cambraia		X
Unidade de Ação Comunitária Murilo Borges		X
Creche Vera Alves de Lima (Nosso Chão)	X	
Creche Nelmar Valença		X
Centro de Treinamento Manoel Dias Branco	X (COMPARTILHADO)	
Oficina de Vime e Cipó José Waldo Cabral	X	
Unidade de Ação Comunitária Clóvis Rolim		X
Centro de Cidadania Júlio Ventura	X	
Unidade de Ação Comunitária Inês Helena Cals	X	
Lavanderia Professor Vicente Fialho		X
Centro de Cidadania César Cals	X (COMPARTILHADO)	X
Unidade de Ação Comunitária Aloísio Ximenes	X	
Lavanderia Edmundo Rodrigues		X
Unidade de Ação Comunitária Francisca Firmo Cavalcante Fontoura	X	

Salão do Idoso Pres. Kennedy	X	
Centro de Cidadania José Batista de Oliveira	X (COMPARTILHADO)	
Centro Cidadania Presidente Médici		X
Unidade de Profissionalização e Atendimento ao Menor Léa Leal	X	
Unidade de Ação Comunitária Maria José Turbay Barreira		
Lavanderia Lourdes Ary		
Unidade de Profissionalização e Atendimento ao Menor Barros Pinho	X	
Unidade de Ação Social Dolores Alcântara	X	
Unidade de Ação Social Irmã Rocha		
Unidade de Ação Social Hilza Diogo Cals	X	
Creche Comecinho de Vida	X	
Creche Nova Alvorada		X
Unidade de Ação Comunitária Zenaide Magalhães	X	
Centro de Cidadania Aduino Bezerra		X
Centro de Cidadania Lúcio Alcântara	X (COMPARTILHADO)	
Centro de Cidadania Evandro Ayres de Moura		X
Unidade de Profissionalização e atendimento ao menor Cesar Cals Neto		X
Unidade de Ação Comunitária Patriolino Ribeiro	X	
Creche São Francisco		X
10 Centros de Referência de Assistência Social (Cras)	X	

Fonte: Prefeitura de Fortaleza – Setra/ Coordenadoria de Assistência Social/ Gerência de gestão do Suas/ Arquivos (elaboração própria).

A escassez de espaços físicos para promover o reordenamento e implantar unidades públicas estatais foi, sem dúvida, uma dificuldade como o foi em Sobral. Acrescente-se a esse fator as tensões políticas existentes em Fortaleza pelo estranhamento entre os chefes do poder executivo que representavam projetos políticos diferenciados.

Nesses dois anos (2005-2007), não houve municipalização de nenhum serviço. Reivindicamos unidades de atendimento de proteção básica – centros sociais urbanos do estado para funcionar Cras, mas o governo estadual não aceitou. Eram boas estruturas que poderiam acolher os novos serviços, espaços antigos da LBA, mas nada caminhou. O Estado continua abrindo edital para execução de proteção básica por entidades financiadas pelo governo estadual (Gestora/coordenadora, 2005-2007).

Além dessas barreiras iniciais, nesse estágio as entrevistas explicitam entraves de outra ordem, como a validação da base do cadastro para aferir a distribuição das ofertas, subsidiar escolhas no momento de definição dos territórios onde seriam implantados os Cras. Além desse instrumento sugerido pelo órgão federal, os entrevistados fazem referências a estudos produzidos localmente.

“Mas não era fácil. Pensar um Peti numa cidade pequena é uma coisa, numa cidade como Fortaleza é outra coisa. Até penso que a política precisa avançar melhor nessa identificação das necessidades dos municípios metrópoles”, declara a trabalhadora da gestão em entrevista.

Dada a complexidade de uma metrópole, essa é uma observação que precisa mesmo ser considerada. Na cidade de Fortaleza, por exemplo, o espaço intraurbano é entrecortado por microespaços expressos em diferentes modos de organização comunitária, invasões e ocupações desordenadas que fogem dos padrões formais institucionalizados, principalmente em se considerando a tese de Koga e Alves (2010, p. 71):

O território se configura como um elemento relacional na dinâmica do cotidiano de vida das populações. E o fato do território estar tão presente no cotidiano e na vida das pessoas evidencia que a história não se faz fora do mesmo, mesmo porque não existe sociedade a-espacial.

No terceiro estágio, relacionado diretamente ao momento anterior, é destacada a rediscussão da relação público/privado na assistência social local, a partir do Suas. Afinal, em 2005 existiam 102 convênios com diferentes entidades, que iam de ligas esportivas a entidades religiosas, conforme consta na lista de entidades que prestaram contas no período, arquivada no setor de convênios da gerência do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) da Coordenadoria Integrada de Assistência Social da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Faltava muita regulação desses convênios, existiam algumas portarias que deixavam margem para muitas coisas, inclusive de entendimento. Então a gente foi tentando... Até porque a política de assistência social ainda precisava fortemente dessa parceria com as entidades da sociedade civil. A gente foi tentando uma aproximação pra entender como era o funcionamento, como era essa relação pra manter parceria (Trabalhadora da gestão, 2005-2012).

O primeiro esforço nesse sentido veio com a Resolução/CMAS n. 1293/2009, que aprovou edital de chamada pública para financiamento de “projetos de entidades de assistência social”, publicada em 10 de fevereiro de 2009. A ideia, conforme consta nas entrevistas, era estabelecer requisitos que qualificassem minimamente o trabalho das entidades, compreendendo a sua importância nos territórios, e ao mesmo tempo aproximar o perfil da entidade aos perfis dos destinatários de um dado território. Essa seria a forma de fixar a presença do Estado em todos os territórios por meio da participação das entidades da sociedade civil na oferta de serviços da assistência social em outras bases. Outro movimento nessa direção é identificado na Resolução CMAS n. 1511/2010, 1522/2010 e 1599/2010, mais tarde alteradas pela Resolução CMAS n. 1652/2011, que aprova valores *per capita* para o financiamento de serviços ofertados pela rede privada.

Foi pensado até um selo pra mostrar pra comunidade que aquela entidade recebia dinheiro público, não era privado. Que o serviço era público, na perspectiva do direito. Era um serviço ofertado pela entidade, financiado pelo Estado e entregue como política de direito. Com o tempo a gente foi estreitando relações, e no final da gestão a gente tinha menos de 80 convênios. Foi regulada a *per capita* pelo conselho. Tinha uma entidade que recebia 50 mil, trazia um projeto dizendo que ia atender 2.000 pessoas, vinha outra com 10 mil e dizia que ia atender mais pessoas, era muito sem referência de valor. E aí a gente foi tentando não só em relação a *per capita* e orçamento, mas vendo a questão da equipe técnica da entidade, exigência de profissionais – assistentes sociais, sociólogos –, foi tentando construir uma

certa profissionalização. É certo que muitas dessas entidades não tinham grande capacidade para ter essas equipes. Mas a chamada pública previa um valor que até dava para que a entidade pudesse montar essas equipes pelo convênio. Assim, a gente foi modificando a cultura de que a entidade faz qualquer coisa (Trabalhadora da gestão, 2005-2012).

Percebe-se, nesse percurso, um conjunto de iniciativas que procuram estabelecer um determinado padrão de controle público sobre o domínio do privado, caminhando na direção do que argumenta Pereira-Pereira (2002, p. 40) sobre “pluralismo institucional”, como sendo estratégico para “subordinar os objetivos econômicos aos imperativos das necessidades sociais e reconhecer a importância da integração entre planejamento central, exercido pelo Estado, e controle democrático, exercido pela sociedade”.

Um quarto momento registrado nas manifestações, que caminhou nessa direção, se deu na tentativa de retomar um processo iniciado em 2003 pelo Conselho Municipal de Assistência Social de criar mecanismos de democratização da política de assistência social. Havia sido elaborado um projeto de criação de conselhos locais e regionais de assistência social, chegando, inclusive, com uma minuta de projeto de lei criando essas instâncias nas unidades de atendimento da assistência social e nas seis regiões administrativas, nos moldes dos conselhos de saúde, embora o caráter deliberativo estivesse sendo proposto apenas para os conselhos regionais de assistência social, mas que estava engavetado.

No contexto do Suas, houve a necessidade de se resgatar o debate sobre o controle social democrático da gestão da assistência social. Para os sujeitos da pesquisa, havia um esvaziamento na política gerado pela ausência dos trabalhadores e dos usuários. Muitos dos esforços também foram encaminhados nessa direção, inclusive com a apresentação da proposta de criação dos núcleos de participação popular, a qual está sendo discutida no penúltimo capítulo da tese.

Esse debate não foi menos polêmico do que os demais realizados em relação aos movimentos anteriores. “Eu penso que mesmo entre os técnicos isso foi muito difícil, pois a gente via práticas muito dentro da perspectiva conservadora”, relata uma das entrevistadas. Havia uma conjuntura local marcada por tensões entre a gestão e os trabalhadores da assistência social, gerada pela precarização nas condições de trabalho, tanto de concursados quanto de contratados. “A gente não tinha quase estrutura. Todas as assistentes sociais eram prestação de serviços. Todo o trabalho do idoso era executado por meio de convênios com algumas entidades” (Gestora/coordenadora, 2005-2007).

Outro momento, que inclusive produziu um novo ciclo na assistência social em Fortaleza, está associado à criação de um órgão gestor específico de assistência social com a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), em 2007. Na análise dos dados, verifica-se a tensão que se estabeleceu com a cultura política assistencialista, a partir do lançamento da nova secretaria.

A gente podia ver no processo de organização da política no município a reviravolta que foi, o lançamento da secretaria, a nova relação com as entidades, quando a gente entrou havia muito nos processos de prestação de contas. [...] antes a gente via uma maquiagem profunda do que seria a prestação de contas, coisas que jamais poderiam ser aprovadas, mas porque eram entidades A, B ou C ligadas a vereadores, aí eram aprovadas, coisas absurdas. Isso realmente permeia a concepção do que era a política anteriormente (Trabalhadora da gestão, 2005-2012).

Percebe-se, no simples ato político de criação de um órgão gestor específico, o impacto produzido na dimensão do público, significando um avanço democrático na consolidação da política de assistência social como política pública. Um órgão gestor público, com estrutura, identidade visual, consegue estabelecer um signo de autoridade pública, importante no processo de disputa política e na demarcação de fronteiras entre o público e o privado.

A criação da secretaria se deu em meio a muitas simbologias, impactando nas relações políticas locais, o que pode ser visto mais à frente, no último capítulo da tese. A expectativa do grupo que conduzia a gestão naquele período, conforme apontam os sujeitos da pesquisa, era criar condições políticas para trazer para o debate público a disputa pelos recursos públicos e colocar na agenda política necessidades antes sombreadas pelas restrições de ações destinadas aos tradicionais destinatários da assistência social.

A Semas se tornou uma marca forte para a política de assistência social. É claro que numa secretaria, do ponto de vista organizacional, nem sempre você consegue colocar toda a política como ela deve ser. E algumas coisas a gente também foi construindo, buscando consultorias, tem vários modelos... Mas buscamos estruturar minimamente: a proteção básica, proteção especial, gestão do Suas, o fundo, o cadastro ficou autônomo porque entendíamos que ele tinha que dialogar com todas, administrativo-financeiro (Trabalhadora da gestão, 2005-2012).

Ao avaliar os ganhos com a criação da secretaria, as entrevistas apontam para a estabilidade e a visibilidade dada à política de assistência social. Na interpretação de Fuks (2000), a existência de um órgão específico, com identidade própria da política, pode incentivar a formulação e os encaminhamentos de demandas, ainda que difusas, mas adequadas à sua natureza institucional. Nessa linha de pensamento, faz sentido os ganhos atribuídos à criação de uma secretaria própria de assistência social.

“Para se ter uma ideia, quando coordenadoria a gente tinha 300 trabalhadores. Como secretaria, contando todo o pessoal de Cras eram mais de mil trabalhadores, e olhe que ela ainda era pequena para comportar o Suas com tudo que precisa ser implementado dentro da secretaria”, enfatiza a trabalhadora/gestora.

Neste ponto, o que se pode constatar desse conjunto de opiniões sobre os ganhos do Suas e seus efeitos nas práticas políticas em Fortaleza pode ser observado sob dois aspectos: a definição de lócus público para as ofertas da assistência social e o alargamento da visibilidade da assistência na perspectiva dos direitos.

Na primeira, as entrevistas apontam a importância da capilaridade dos Cras, sua institucionalidade como unidade pública estatal, com ofertas públicas mediadas por trabalhadores públicos e que despessoalizam as entregas da assistência social, fundamental na formação de uma contracultura afirmativa do direito. Os registros de que, atribuindo-se aos Cras a ideia de porta de entrada das necessidades, que serão tratadas e devidamente encaminhadas e/ou articuladas com outras políticas para a construção de respostas, associada ao fato de que o órgão gestor não faz mais intermediação nos acessos, sendo estes diretos nas unidades de atendimento, têm alimentado nos sujeitos da pesquisa a expectativa de que se está construindo condições objetivas à concretização de direitos.

“Eu penso que o fato de os Cras estarem localizados nos territórios abre espaço para mais organização, maior aproximação dos territórios e você consegue trabalhar uma concepção mais ampla da própria política”, opina a trabalhadora da gestão em entrevista.

Na segunda, atribui-se ao Suas uma maior visibilidade dada à assistência social como política de direito. Nas suas percepções, o modelo de sistema deu organicidade à assistência social, que passou a ter maior envergadura como política pública. Organizada nacionalmente com financiamento público, já começa a ser incluída na pauta pública de diferentes agentes políticos. Esse último fenômeno, por estar mais associado à inserção da assistência social no debate público, será foco de análise no último capítulo.

À parte o entusiasmo e as euforias, o que se pode afirmar, inclusive conforme o exposto no último item deste capítulo, é que as entrevistas expressam o início de um processo de amadurecimento em relação à assistência social como direito que, dadas as condições históricas, podem avançar em direção à sua maturidade total.

Conscientes de que a tarefa está inacabada, da assistência social na perspectiva do direito – como já apontado em estudos e pesquisas acadêmicas, algumas já mencionadas nas argumentações da presente tese –, as entrevistas apontam para tarefas inadiáveis, tais como: criar mecanismos de difusão da assistência social sob a lógica do direito; dar ampla publicidade às provisões e prestações da assistência social, reforçando seu caráter público; adotar a busca ativa das necessidades básicas da população, antecipando-se de forma planejada; romper com as práticas passivas do tradicional “balcão” de ofertas; ter presença ativa nos territórios de Cras de modo a se inserir na dinâmica da comunidade; romper as amarras do critério de renda como único fator determinante na definição dos destinatários da política; realizar concurso público, sendo isso, aliás, uma deliberação de todas as conferências de assistência social realizadas em Fortaleza; adotar política de valorização do trabalho na assistência social – enfim, os sujeitos, em suas opiniões, elencam uma série de medidas necessárias para que se possam superar fragilidades as quais ainda persistem no Suas em Fortaleza.

5.2 Sobral e Fortaleza no contexto nacional do Suas⁸²

As análises dos dados sobre o processo de implantação do Suas nesses municípios permitem identificar um conjunto de forças contrárias ao conservadorismo instalado nos modos de atender na assistência social que acabaram produzindo, nesses dez anos, condições mais ou menos favoráveis à materialidade da assistência social como direito. É desse lugar que se pretende mostrar, a partir dos dados coletados, o estágio atual em que se encontra o Suas nos dois lugares, observando-se os aspectos da gestão, financiamento e controle social, considerando o que foi construído coletivamente pelos agentes envolvidos nesse processo.

⁸² No esforço de construir um perfil do atual estágio do Suas no município de Sobral e Fortaleza, situando-os no contexto do Suas nacional, os dados foram obtidos no Perfil dos Municípios Brasileiros, retratados em 2005 e 2013 pelo IBGE, complementados pelos relatórios de gestão dos dois municípios elaborados de 2005 a 2013.

São três aspectos estruturantes do sistema que mostram a capacidade de gestão dos municípios, desvelando a solidez ou não das suas estruturas e os desafios a serem superados. No caso da gestão, fornece elementos sobre as provisões e prestações ofertadas, a situação de trabalhadores e os instrumentos de gestão aplicados nos municípios. No financiamento, pode ser observada vontade política local de alocar recursos públicos próprios para o custeio do sistema, e do ponto de vista do controle é possível identificar quem delibera e sobre o que deliberam. Nesse momento, trata-se de um desenho geral do Suas, nos dois municípios, de modo a oferecer subsídios analíticos formais que darão suporte às análises nos capítulos seguintes.

✓ Gestão

Conforme lugar determinado pelas condições de adesão previstas no Suas, Sobral se classifica como uma cidade de grande porte, com uma população estimada, para 2014, em 199.750 habitantes (IBGE). Inicialmente habilitada em gestão básica (2005), hoje em gestão plena, Sobral teve seu Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social criados por lei, desde 1996, alterada uma única vez em 2006. No seu primeiro ano de Suas, o ordenador das despesas de assistência social foi o titular da pasta responsável formal, naquela ocasião, pelas duas políticas (assistência social e saúde).⁸³

Fortaleza está situada no Suas como município metrópole, com uma população estimada, para 2014, de 2.571.896 habitantes, habilitada no Suas em gestão plena. Desde 2005 teve o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social criados por lei, já tendo sofrido duas alterações, a última registrada em 2008, portanto em vigência. Cabe registrar que, nessa última alteração proposta pelo órgão gestor, a lei estabelece que as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social serão homologadas pelo órgão gestor, um dispositivo que fere o princípio constitucional de compartilhamento dos processos decisórios e do ponto de vista normativo do Suas, uma iniciativa questionável por restringir a decisão do conselho à concordância do órgão gestor.

⁸³ Em conformidade com a PNAS/2004, a assistência social é organizada considerando quatro grupos de municípios: pequeno porte I – até 20.000 habitantes; pequeno porte II, entre 20.001 e 50.000 habitantes; médio – entre 50.001 a 100.000 habitantes; *grande* – entre 100.001 e 900.000 habitantes e *metrópole* – acima de 900.000 habitantes. De acordo com a NOB/Suas 2004, existem três níveis de gestão no Suas: inicial, básica e plena, com requisitos próprios compatíveis com a capacidade de gestão de cada município. Sobre esses assuntos, consultar MDS/SNAS Política Nacional de Assistência Social – 2004 e Norma Operacional Básica/Suas, 2004.

Nos dois municípios, desde 2005 a assistência social consta no PPA e tem seus planos municipais atualizados anualmente, inseridos, portanto, entre os 96,2% de municípios que declaram avaliar seus planos por ocasião da pesquisa IBGE/Munic (2005).

Em relação ao órgão gestor, cabe considerar que, de acordo com os resultados da Pesquisa IBGE/Munic./Assistência Social (2012, p. 140), em 2005, “99,7% dos municípios brasileiros possuíam estrutura organizacional para tratar da política de assistência social, na forma de secretaria municipal exclusiva (59%); *secretaria em conjunto com outra política* (21%); setor subordinado diretamente à chefia do executivo (12,9%); e a outra secretaria (6,9%).

Analisando os dados empíricos, tem-se que Sobral e Fortaleza encontravam-se entre os 21% dos municípios brasileiros cujo órgão gestor funcionava junto com outra política. No caso de Sobral, o órgão gestor da assistência social, em seu primeiro desenho, em 2005, estava vinculado à política de saúde – Secretaria de Saúde e Ação Social e Fortaleza, vinculado à política de educação – Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas).

Outro traço que traz similaridades entre os dois municípios é a mediação de fundações públicas na execução da política, situação apresentada em apenas 14 municípios brasileiros que possuíam órgãos gestores ligados à administração indireta, com constituição jurídica de fundação pública municipal, conforme consta no IBGE/Munic., 2005.

O diferencial é que em Sobral, até 2012, as ações foram executadas exclusivamente pela Fundação de Ação Social de Sobral, sendo hoje uma secretaria específica de assistência social – Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tendo sua atual titular como ordenadora de despesas do fundo. Já em Fortaleza, a Fundação da Criança e Família Cidadã (Funci) executava parcialmente as ações, com centralidade no atendimento à criança e ao adolescente.

Na esteira da construção do Suas, muita coisa mudou. Uma delas é o redesenho das atuais secretarias nos dois municípios, que incluíram em sua estrutura organizacional todos os setores requeridos pelo Suas: proteção básica, especial, gestão do Suas, gestão financeira e orçamentária, gestão de benefícios (transferência de renda e outros benefícios socioassistenciais), gestão do trabalho, vigilância socioassistencial, monitoramento e avaliação, além de outras áreas: meio de natureza administrativa, financeira e tecnologia da informação.

Os dados indicam que, em 2013, na única reforma administrativa ocorrida no período, consta a criação do órgão gestor de assistência social de Sobral, que, embora específica de assistência social, tem também a competência legal de coordenar a política de segurança alimentar e nutricional naquele município, o que fez com que o município se inserisse no perfil dos 75,4% dos municípios com secretaria exclusiva e dos 46,1% dos que executam as ações de segurança alimentar no órgão gestor da assistência social.

No caso de Fortaleza, ao longo dos dez anos, ocorreram três reformas administrativas. A primeira (2007), criando o órgão gestor específico de assistência social – a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) – separando-a, naquele momento, da educação e deslocando a fundação pública (Funci) para a Secretaria de Direitos Humanos, permanecendo assim até 2012.

Em 2013, na segunda reforma, extingue-se a Semas e cria-se no seu lugar um órgão gestor que passaria a assumir a coordenação de três políticas setoriais: trabalho e qualificação profissional, segurança alimentar e nutricional e assistência social, sob a denominação de Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tendo como ordenador do Fundo Municipal de Assistência Social o titular da pasta. Mais recentemente (2014), a terceira reforma traz para dentro da estrutura organizacional da nova secretaria – Setra – a fundação pública de atenção à criança e ao adolescente (Funci). Nesse cenário, Fortaleza está entre os 20,4% dos municípios brasileiros cujo órgão gestor de assistência social se mantém atrelado a outra política, em 2013 (IBGE/Munic.).

Esse movimento de reformas, que ora dá lugar de destaque, ora lugar secundário para a assistência social, revela a dimensão da política em cada lugar. É expressão do confronto de forças contrárias na arena da política, envolvendo os vários agentes públicos, mobilizados por diferentes interesses. Essa é a arena da política, que por vezes é escamoteada sob a aparente racionalidade técnica.

Em relação aos trabalhadores do Suas, em 2005, a pesquisa IBGE/Munic. revelou a existência de 140 mil trabalhadores nas administrações municipais, identificando que mais de 46% dos ocupados em assistência social tinham o ensino médio, e 27%, o nível superior.

Analisando a situação local dos trabalhadores da assistência social nos dois municípios, tem-se que, em 2005, Sobral tinha em sua estrutura organizacional 126 trabalhadores, com 76% sem vínculos permanentes e 15% estatutários. Do total de trabalhadores, 22,2% estavam com nível superior, 34,9% com ensino fundamental e 41,26%

com o ensino médio, seguindo o perfil nacional que naquele ano identificou na formação profissional a maioria de trabalhadores com ensino médio.

Os trabalhadores do Suas em Fortaleza, no mesmo período, eram 471, sendo 31,2% estatutários e 0,42% sem vínculos permanentes com a prefeitura. Essa condição favorável, em relação ao vínculo efetivo, se deu pela existência de um concurso realizado em 2004, exclusivo para recompor o quadro da assistência social. Quanto à formação, do total de trabalhadores, 38,8% tinham nível superior e 28,8% nível médio, um perfil diferenciado da média nacional identificada na pesquisa IBGE/Munic.

Passados quase dez anos, o cenário na composição dos trabalhadores nos dois municípios mudou consideravelmente em 2013. Em Fortaleza, o número total de trabalhadores mais que triplicou, chegando a 1.500 pessoas ocupando funções na assistência social. Entretanto, desses, apenas 3,8% eram efetivos e 37,1% sem vínculo permanente, um percentual acima da média nacional, que é de 35,8%. Esse dado revela que o crescimento das ofertas de novos serviços, a implantação de novas unidades de atendimento, impôs novas contratações sem concurso, agravando as condições de trabalho.

A situação dos trabalhadores em Sobral, em 2013, também traduz o movimento contraditório da política na cidade. Diferentemente de Fortaleza, reduziu o número de trabalhadores para 50 – mais da metade dos trabalhadores existentes em 2005 –, sendo que 100% dos trabalhadores hoje têm vínculos – embora não tenha sido realizado concurso público, recorrendo-se ao mecanismo da seleção pública.

Quanto à formação profissional em 2013, o quadro de trabalhadores em Fortaleza era composto de 30,3% nível superior e 56,1% ensino médio, enquanto em Sobral 40% tinham nível superior e 60% ensino médio.

Percebe-se, nos dados analisados, um acentuado grau de precarização do trabalho, agravado pela inexistência de concurso ao longo desses dez anos, cujo desdobramento, inclusive apontado como entrave nos relatórios de gestão, é a alta rotatividade de trabalhadores e a dificuldade de implementação de uma política de educação permanente. Cabe situar que a precarização do trabalho em relação ao vínculo orgânico do trabalhador com o serviço público atinge um percentual muito elevado no Nordeste brasileiro, que comporta 52,5% dos trabalhadores brasileiros sem vínculos permanentes com o serviço público. Destaque-se que o Ceará abriga 54,1% dos trabalhadores sem vínculos.

Pode-se constatar que esse cenário influencia diretamente nas condições concretas de efetivação da assistência social no campo do direito, pois, em se tratando de uma política pública, com provisões e prestações públicas, não valorizar a natureza pública do trabalho é inseri-la no contexto das relações mercantis, desfigurando o trabalho na perspectiva do direito.

O que é mais grave nessa dinâmica de terceirização dos serviços públicos é que se trata de um mecanismo que opera a cisão entre serviço e direito, pois o que preside o trabalho não é a lógica pública, obscurecendo-se a responsabilidade do Estado perante seus cidadãos, comprimindo ainda mais as possibilidades de inscrever as ações públicas no campo do direito (RAICHELIS, 2009, p. 384).

É fato que essa agenda é uma das mais urgentes a serem incluídas nos espaços políticos de debate e disputas na construção do interesse comum em relação à assistência social como política pública.

Em relação aos benefícios eventuais, diferentemente de Sobral, que em 2013 somente assegurou o auxílio-funeral (139), em Fortaleza foram asseguradas os benefícios de auxílio-funeral (1.010); auxílio-natalidade em forma de kit enxoval (311) e passagens interestaduais (5). Cabe situar que os dois municípios seguiram o perfil da grande maioria de municípios (91,5%) que tiveram como provisão principal o auxílio-funeral.

Nos dados coletados de 2005, identificam-se em Fortaleza e em Sobral, entre as provisões da assistência social, entregas de benefícios de outras políticas setoriais, a exemplo de cadeiras de roda, óculos, fraldas geriátricas, entre outros, realidade alterada em 2013 em Fortaleza, em virtude de legislação vigente regulando o assunto. Entretanto, Sobral ainda apresenta o perfil dos 86,7% dos municípios brasileiros que ainda não regulamentaram em lei a provisão dos benefícios eventuais (IBGE/Munic., 2013).

Esse processo de retirada da assistência social dessas ofertas vem ocorrendo gradualmente, a partir de normatizações federais orientadoras dos municípios. Entretanto, o fato de ter reduzido a quantidade e o tipo de benefícios pode se constituir um bom objeto de estudo, visto que esse indicativo, aparentemente positivo, pode ser interpretado como mais desproteção, caso as necessidades dessas provisões não tenham sido atendidas pelas respectivas políticas setoriais.

Sobre os serviços, programas e projetos, cabe observar que, em 2005, quase todos os municípios brasileiros (96,3%) informaram ter realizado serviços na área de assistência social – entretanto, o que se constatou nos dois municípios é que nesse período os registros são de ações pontuais, dispersas, sem um mínimo de padronização. Diferentemente, em 2013, já se percebe nos relatórios de gestão certa uniformidade nas nomenclaturas e no modo de registrar as ofertas, seguindo a linha dos 99,6% municípios que executam os serviços da assistência social seguindo a tipificação nacional. Tanto Sobral quanto Fortaleza oferecem serviços de proteção social básica e especial (média e alta complexidade).

Outro dado importante no desenho dessa paisagem das duas cidades é a identificação do número de famílias inscritas no cadastro único, portadoras de um rol de necessidades não respondidas e do número de beneficiários de transferências de renda, visto que esses têm sido os principais indicadores utilizados como referência para identificar o tamanho das necessidades e a quantidade de ofertas necessárias. Ademais, a existência do pacto chamado Protocolo de Gestão Integrada do Suas sugere às gestões municipais que sejam organizadas prestações de serviços em quantidade aproximada ao tamanho em potencial do volume de beneficiários.

Cabe o registro de que, em Fortaleza, o Cadastro Único dos Programas Sociais, em 2014, registrou a inscrição de 373.360 famílias, das quais 187.140 são beneficiárias do Bolsa Família, e em Sobral foram 33.205 famílias inscritas, sendo 17.925 famílias beneficiadas. Somam-se a esses, o número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia, que em Fortaleza chegam a 75.736 benefícios providos, e em Sobral, 7.273.

Esses, teoricamente, em se considerando as orientações contidas no Suas e as prioridades e metas nacionais pactuadas entre as gestões das três esferas de governo – municipal, estadual e federal –, são os destinatários em potencial da assistência social em cada lugar. Resta saber se a quantidade de serviços ofertada em cada lugar se equipara ao tamanho dessa necessidade.⁸⁴

Para fazer uma amostra do tamanho dos desafios colocados, elaborou-se a tabela a seguir para fins de exemplificação e exercício de análise.

⁸⁴ Para conhecer as prioridades e metas nacionais pactuadas, observar a Resolução CNAS n.18 de 15 de julho de 2013, que dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Suas para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT).

Quadro 7 – Destinatários prioritários X cobertura dos serviços em Sobral e Fortaleza – 2014

Município	Cadastrados		Beneficiários			Cobertura de serviços ⁸⁵
	Famílias	Pessoas	Bolsa Família		BPC/ RMV	
			Famílias	Pessoas		
Fortaleza	373.360	1.269.424	187.262	636.690	75.736	37 unidades (130.000 famílias + 2.600 pessoas)
Sobral	33.205	118.585	17.850	66.045	7.273	8 unidades (30.000 famílias + 180 pessoas)

Fonte: MDS/Sagi – Relatório de ações e programas sociais (dez/2014) (elaboração própria).

Dado esse quadro, cabe observar que, de acordo com a Resolução CNAS n. 18 de 15 de julho de 2013, esses municípios têm até 2017 para atingir, entre outras, a meta de incluir no trabalho social com famílias desenvolvido pelo Paif pelo menos 10% das famílias inscritas no cadastro, 10% das pessoas beneficiárias do BPC e 10% das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Essas são preocupações do campo da gestão que não podem ser negligenciadas quando se trata de dar materialidade a uma política pública a qual deve assegurar provisões as quais possam dar respostas efetivas às necessidades sociais básicas.

✓ Controle

Nesse item, considerando que no próximo capítulo constará um tópico específico sobre o tema, que se constitui, inclusive, um dos indicadores de análise sobre os efeitos do Suas nas práticas políticas em Fortaleza e Sobral, esta análise se volta para os aspectos mais gerais dos dois mecanismos de controle social democrático previstos no Suas: as conferências e os conselhos.

Em relação aos conselhos dos dois municípios, estes são deliberativos, paritários, com uma composição de 50% sociedade civil e 50% representantes do governo, dentro do perfil dos 99,99% dos municípios brasileiros que já têm esses espaços instituídos em lei, conforme IBGE/Munic. de 2013. Nos casos em estudo, as legislações locais asseguram as representações, entre os segmentos da sociedade civil, dos usuários, trabalhadores e entidades,

⁸⁵ O cálculo da cobertura seguiu a orientação de cobertura de Cras = 5.000 famílias + metas de acompanhamento de medidas socioeducativas + metas de atendimento população de rua; não foram considerados serviços de convivência e especializado, cujo cálculo é feito em cima do número de famílias referenciadas.

eleitos em fórum próprio. A representação dos membros do governo é de livre nomeação do gestor municipal.

São conselhos que se reúnem ordinariamente a cada mês e extraordinariamente quando necessário; em sua dinâmica, mobilizam reuniões frequentes nos territórios de Cras; têm suas comissões constituídas e têm cumprido seu papel deliberativo, como se pode observar no quadro a seguir.

Quadro 8 – Deliberações CMAS Sobral/Fortaleza – 2005/2013

MATÉRIAS	SOBRAL	FORTALEZA
Planos/Convênios/Entidades	14	1003
Gerenciamento/Fundo	14	118
Gestão Suas (Plano Ação)	15	39
Inscrições Entidades	4	0
Serviços	8	96
Controle	6	53
Total	61	1309

Fonte: Atas e Resoluções dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Sobral e Fortaleza (elaboração própria).

Entretanto, cabe observar que essas 14 resoluções do CMAS/Sobral sobre planos de trabalho, objeto de convênio com entidades, se referem aos anos de 2005 e 2006, ainda resquício do modelo dos repasses da antiga Rede de Serviço de Ação Continuada (Rede SAC) da extinta LBA. Nos anos que se seguiram, o número foi reduzindo de forma tal que em 2013 não havia nenhuma entidade recebendo recursos públicos, portanto, conveniada com a prefeitura para a oferta de serviços da assistência social.

Em Fortaleza, mesmo que o número de convênio tenha se reduzido de 102 em 2005 para 24 em 2013, conforme consta na relação de entidades que prestaram contas anualmente com a Gerência do Fundo Municipal de Assistência Social, essa pauta ainda ocupa muito do tempo do conselho. Na verdade, trata-se de ajustes no plano, mudança de metas, alteração de despesas ou pedidos de aditivo, todas de natureza administrativa e financeira, no sentido de se ter controle social.

Sobre as conferências, os dados revelam que foram realizadas, no período do Suas, cinco conferências em cada um dos municípios. Em Sobral, as conferências municipais foram precedidas de pré-conferências realizadas nos territórios de Cras, envolvendo população urbana e rural. Em Fortaleza, além das pré-conferências, há o registro de reuniões ampliadas e oficinas preparatórias envolvendo os trabalhadores e usuários nos territórios de Cras.

A análise dos relatórios das conferências municipais de Fortaleza revela um fato curioso: a ausência de entidades e trabalhadores do Suas registrada nas duas últimas conferências (2011 e 2013). Nas duas situações, houve uma nova convocação do Conselho, desta feita, em plenárias com os dois segmentos para preenchimento das vagas remanescentes a fim de assegurar a paridade entre os segmentos nas conferências.

Cabe destacar que, em 2011, a temática da conferência era “Consolidar o Suas e valorizar seus trabalhadores no âmbito municipal”, e em 2013 tratava da discussão da “Gestão e financiamento na efetivação do Suas”, dois temas estruturantes na consolidação da assistência como direito, que, sob o ponto de vista da política prática, constituem-se oportunidades para a conquista desse importante segmento que são os trabalhadores.

A análise dos dados permite identificar deliberações comuns entre as conferências dos dois municípios e deliberações específicas conforme as peculiaridades de cada lugar, conforme se pode observar nas temáticas que ganharam mais destaques nas deliberações do período, sistematizadas a seguir.

a) Deliberações comuns

- Realização de concurso público, elaboração de plano de valorização do trabalho no Suas, proposta que sintetiza a disputa por melhores condições de trabalho (2005);
- Criação de órgão gestor específico para a assistência social (2005, em Fortaleza, e 2009, em Sobral);
- Plano de educação permanente, propondo-se inclusive criação de espaços próprios abertos à comunidade (2009);
- Ampliação de recursos públicos para crescimento da oferta adequada às necessidades básicas e qualificação dos serviços já implantados, inclusive com proposta de se estabelecer um percentual orçamentário (2005-2009).

b) Deliberações específicas de Fortaleza

- Incentivo à participação dos usuários, inclusive no planejamento das ações nos territórios (2007);
- Ampliação de espaços públicos abertos ao debate da assistência social como direito (2007);
- Aumento das ofertas da proteção básica e especial (2009).

c) Deliberações específicas de Sobral

- Criação de canais de comunicação e divulgação dos serviços da assistência social com o uso de outras linguagens acessíveis aos usuários (2009);
- Divulgação das ações do conselho (2011);
- Criação de mecanismos para manter equipes técnicas na zona rural (2009).

Essas são deliberações que revelam o estágio de amadurecimento do Suas nas experiências analisadas, resultado dos inúmeros debates que as conferências suscitam, cujas decisões podem se constituir pautas nas agendas públicas, dependendo do conjunto de forças em cena. Os relatórios mostram que, do processo de discussão e avaliação, emergiram questões como dificuldades geradas pela não implantação do comando único dos serviços e ausência de serviços públicos de execução direta da proteção especial, no caso de Fortaleza. Aliás, essa última questão é abordada como ponto de conflito com a rede privada nas análises do próximo capítulo. Em Sobral, os relatórios das conferências fazem referências a duas questões que refletem a realidade local, tais como descumprimento das deliberações das conferências e a falta de organização política dos trabalhadores do Suas ocupados na Fundação de Ação Social, a executora da política de assistência.

✓ Financiamento

Certamente, este tema não é um ponto perdido no meio do nada, pois, considerando as determinações gerais do modo de produção capitalista, esse por si mesmo é um tema conflitivo, objeto de disputa cotidiana em todas as políticas sociais. Como afirma Salvador

(2010), é preciso considerar que o fundo público tem assumido papel relevante na reprodução da luta de classes, seja pela manutenção da ordem econômica do capital, seja pela garantia do contrato social.

Considerando que este é também um indicador de análise dos dados coletados, inclusive abordado com mais profundidade no penúltimo capítulo, nesse momento o enfoque da análise é o perfil dos dois municípios em relação ao Suas.

Do ponto de vista organizacional, os dois municípios têm seus respectivos fundos municipais e as ações de assistência social estão previstas nos instrumentos de planejamento da gestão pública – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) integradas aos programas e ações da unidade orçamentária – Fundo Municipal de Assistência Social.

A pesquisa IBGE/Munic./Assistência Social de 2005 revelou que, dos orçamentos municipais previstos para aquele ano, os recursos destinados à assistência social corresponderam, em média, a 3,1% dos respectivos orçamentos gerais (MDS/SAGI, 2012).

Nos dois casos analisados, conforme se pode observar no quadro que segue, esses percentuais ficaram bem abaixo da média nacional. Se comparado ao orçamento geral de 2005, em Fortaleza, com o orçamento da função 08 (assistência social), o percentual chegou a 0,53% e, em se comparando com o FMAS, onde ficam localizadas as ações finalísticas do Suas, esse percentual cai para 0,44%. A situação em Sobral, no mesmo ano, revela-se proporcionalmente mais favorável, visto que o percentual do orçamento destinado à função 08 (assistência social) correspondeu a 2,3% do orçamento geral da Prefeitura. Entretanto, quando se compara o orçamento geral com os recursos previstos para o FMAS, esse percentual cai para 1,4%.

Quadro 9 – Demonstrativo orçamento da assistência social de Fortaleza e Sobral nos anos de 2005 e 2013

Município	Orçamento de 2005 (R\$ 1,00)			Orçamento de 2013		
	Total orçado	Função 08	FMAS	Total orçado	Função 08	FMAS
Fortaleza	2.048.988.200	10.992.500	9.180.600	5.587.796.071	114.323.940	37.779.534
Sobral	210.406.730	5.044.054	3.136.781	445.185.172	10.916.035	10.432.299

Fonte: IBGE/Munic./Assistência Social 2005 e Leis Orçamentárias Anuais/2013.

É fato que não existe, nesses municípios, nem mesmo em nível federal, vinculação obrigatória de recursos orçamentários para a assistência social, o que a coloca necessariamente na arena política como objeto de disputa entre diferentes interesses nos espaços políticos locais e da esfera estadual. Afinal, o Suas prevê o cofinanciamento público pelos três entes federados. Nos casos específicos em análise, os dois municípios recebem transferências de recursos estaduais destinados à proteção social básica, especial e benefícios eventuais.

Em 2013, a Pesquisa IBGE/Munic./Assistência Social apontou que os municípios brasileiros alocaram recursos orçamentários na função 08 (assistência social), em média, o correspondente a 44,8%. Analisando o quadro anterior, verifica-se que em Fortaleza o percentual alocado na função 08 (assistência social) chegou, em 2013, a 2% do orçamento geral. Entretanto, quando se estabelece a relação entre o orçamento geral da prefeitura e os recursos alocados no FMAS, a situação é ainda mais grave: o percentual é de 0,6%. No caso de Sobral, o quadro revela certa estabilidade entre o que se é alocado na função 08 e no FMAS. Em 2013, foi previsto 2,4% do orçamento geral da Prefeitura para a função 08 (assistência social) e 2,3% do total do orçamento para o FMAS.

Nesses dados é possível mensurar o espaço que a assistência social vem ocupando nos governos de Sobral e Fortaleza, pois, como assinala Salvador (2010), mais que peças contábeis, os orçamentos públicos refletem a disputa política que ocorre em cada nível de governo, em torno do fundo público.

Enfim, esses são os elementos que, em seu conjunto, compõem os vários mosaicos que formam a paisagem, ainda que aparente, do que hoje se configura o Suas em Fortaleza e

Sobral. Nos capítulos que seguem serão analisados outros elementos dessa paisagem, aprofundando, em particular, os efeitos desse processo nas práticas políticas locais, objeto primeiro desta tese.

6 SUAS, MOVENDO MOINHOS NA PRODUÇÃO DA CULTURA DOS DIREITOS: UM ESTUDO SOBRE OS DOIS CASOS, SOBRAL E FORTALEZA

Mas ele desconhecia
Esse fato extraordinário:
Que o operário faz a coisa
E a coisa faz o operário.
De forma que, certo dia
À mesa, ao cortar o pão
O operário foi tomado
De uma súbita emoção
Ao constatar assombrado
Que tudo naquela mesa
- Garrafa, prato, facão -
Era ele quem os fazia
Ele, um humilde operário,
Um operário em construção.
(Vinícius de Moraes)

Como discorrido anteriormente, a emergência do Sistema Único de Assistência Social (Suas), no contexto das políticas sociais, pode ser analisado como um artefato das próprias contradições do capitalismo, que, por sua vez, reproduz e gera, ao mesmo tempo, novas contradições manifestas cotidianamente no seu modo de operar.

Trata-se de um fenômeno político, portanto, para além das fronteiras da sua dimensão gerencial, revelando-se um processo inconcluso, em permanente construção. E como, tal qual uma política social – na linha de pensamento de Gough (1982) –, sua efetividade depende da luta contínua e consciente, é relevante a exposição dos seus aspectos negativos e a defesa dos aspectos positivos que podem potencializar a concretização de direitos conquistados historicamente.

Esse é o fio condutor das ideias abordadas até aqui: construir pensamentos sobre o movimento contraditório do Suas na conversão da assistência social para o direito; identificar a influência do processo de desenvolvimento do sistema na construção de novas relações indutoras de culturas democratizantes; e analisar a dimensão inovadora dessas contradições na efetivação da política de assistência social no campo dos direitos.

Para tanto, torna-se imprescindível o olhar crítico sobre as experiências vividas, envolvendo os próprios sujeitos construtores históricos da política pública de assistência social, desvendando, em cada lugar, os modos como as ideias se inter cruzam, como se dá a mediação do Suas na difusão e produção da cultura do direito, o modo como pensam as

mudanças (pós-Suas) em suas realidades concretas e como reconstróem o sentido da assistência social na sua vida cotidiana.

Essa é a perspectiva deste capítulo. Expor e analisar como estão sendo reconstruídos socialmente quatro dos elementos estruturantes da política de assistência social sob a lógica do direito, que estão incorporados na essência do Suas: 1) os aspectos conceituais da assistência social; 2) a sua natureza pública, considerando o dever do Estado e a configuração dos seus destinatários; 3) a relação público/privado; 4) a democratização da política.

As manifestações expressas nas entrevistas com gestores, conselheiros, trabalhadores, dirigentes de entidades de assistência social, usuários e parlamentares – sujeitos envolvidos diretamente na tarefa de dar forma e conteúdo ao novo modelo de atendimento na assistência social – estão grafadas nos tópicos que se seguem, configurando-se em caixas de ressonância para as ideias e sentidos capturados nas entrevistas. As percepções dos entrevistados, ancoradas nesses indicadores, foram organizadas e agrupadas por aproximações conceituais em conformidade com a contradição dialética histórica adotada como categoria metodológica central nas análises.

6.1 Entre o velho e o novo: o encontro de diferentes concepções de assistência social

A partir das experiências locais vivenciadas em torno da implementação do Suas, vem se formando, no senso comum, um *mix* conceitual de ideias conservadoras e democratizantes que vêm impulsionando o movimento oscilante de deslocamento da assistência do campo da filantropia para o campo do direito. No passo a passo, em movimento ziguezague, os sujeitos protagonistas nessa construção histórica começam a compreender que essa é uma obra de muitos, que não se pode parar diante dos pequenos avanços alcançados, pois mudanças efêmeras pouco ou nada contribuem para as verdadeiras transformações.

“Parar, marcar passo, contentar-se com o primeiro objetivo alcançado, isso não existe numa revolução”, anuncia Rosa Luxemburgo (2011, p. 183). Os fatos empíricos revelam que, embora muito já se tenha estruturado, ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas que comprometem o conteúdo da política de assistência social na perspectiva do direito.

Nas leituras iniciais das estruturas organizacionais encontradas em cada um dos

municípios estudados, a própria denominação atribuída aos órgãos gestores do Suas denuncia, em algum grau, o “véu dos preconceitos” que ainda impede sua maior visibilidade e reconhecimento como uma política pública, situada no campo da seguridade social, parte integrante das demais políticas setoriais destinadas à materialização dos direitos sociais.

Nos discursos sobre a nova formatação da assistência social, em cada lugar, entrecruzam-se olhares conservadores e miragens modernizantes com apreciações fundadas nos direitos de cidadania, evidenciando-se clássicas contradições, que, no processo de efetivação do Suas, acabam por ser ressignificadas ou revestidas em novos trajes.

Na realidade empírica, o legado estigmatizante de uma política destinada aos pobres, miseráveis, desvalidos e famintos ou outras adjetivações que associam a assistência social ao dever moral – campo da filantropia assistencialista – continua impregnado nas estruturas organizacionais e nos discursos oficiais, que ainda fazem referência à assistência social como uma área pouco nobre e de pouco prestígio no campo da ação pública.

Observe-se esse discurso: “Para um gestor, dá mais satisfação inaugurar escolas e postos de saúde. Mas essa situação de população de rua, infelizmente, ainda precisa da existência de equipamentos como esse” (Diário de campo, 2013). O registro desse depoimento – proferido no discurso inaugural de uma unidade de atendimento da assistência social – denota certa desvalorização da assistência social, colocando-a numa subcategoria avessa à perspectiva de promoção social.

As interpretações de Pereira-Pereira (2002) constituem-se boas referências para a análise sobre a natureza desse tipo de discurso, que, sustentado pela ideologia que encrava a assistência social no campo do não direito, coloca-a no plano da incompatibilidade com o conceito de promoção social e acaba por distanciá-la das demais políticas públicas, tornando suas funções estéreis, encurralando-a como um fim em si mesmo. Na crítica a essa postura, Pereira-Pereira (2002, p. 226) afirma:

[...] a política de assistência social, além de dever constituir a rede de proteção já mencionada, deve funcionar como uma espécie de alavanca para incluir no circuito dos bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais injustamente impedidos dessa participação.

Afinal, as respostas requeridas à satisfação das necessidades básicas, considerando o quadro de desigualdade social, devem ser tão multidimensionadas quanto o são as

necessidades, tornando imprescindível a dimensão intersetorial do agir público. Nessa linha, Pereira-Pereira (2002) assinala, entre as funções da assistência social, sob a lógica do direito, estender o acesso a direitos sociais, que numa sociedade desigual tendem a se concentrar nos segmentos que já têm acesso material e poder.

Outro indicador do invólucro discriminatório que circunda a assistência social na área das políticas públicas está relacionado às diferentes denominações conferidas às secretarias responsáveis pela condução da política.

As nomenclaturas atuais dos órgãos gestores nas três esferas de governo ainda carregam o peso do estigma associado à ação pública de assistência social. Nos mesmos moldes do que analisara Pereira-Pereira (1996) sobre a abordagem conservadora que limitou os avanços da construção acadêmica sobre a assistência social, é possível assinalar que esse mesmo ranço se mantém nas estruturas administrativas espalhadas em todo o País. É bem verdade que, dos 5.567 municípios, em 2013, 99,9% possuíam estrutura organizacional para tratar da temática de assistência social, sendo que em 95,7% os órgãos gestores eram praticamente exclusivos de assistência social (IBGE/MUNIC., 2013).

Entretanto, uma significativa parcela de estados e municípios omite a nomenclatura assistência social da denominação atribuída ao órgão gestor da política ou associa o órgão gestor a outras políticas setoriais, em particular ao trabalho, provavelmente em busca de terminologias que possam lhe conferir um *status* mais nobre entre as chamadas políticas de promoção social.

Dos 27 estados da federação, a expressão assistência social é utilizada com exclusividade em apenas três estados. Em 12, aparece em conjunto com outras denominações, entre as quais se destaca o trabalho (5), e, nos nove restantes – entre os quais se coloca o Distrito Federal –, o termo é completamente ignorado (MDS/CADSUAS, 2014).

Em relação aos órgãos gestores municipais de assistência social, o quadro não é muito diferente. No Ceará, 77,17% dos municípios não carregam o termo assistência social no nome do órgão gestor, perdendo apenas para Roraima, que atinge o percentual de 80%, seguido de perto pelo estado do Espírito Santo, com 75,64%, como se pode ver na tabela a seguir.

Tabela 2 – Distribuição de municípios com que portam a nomenclatura assistência social na denominação do órgão gestor

UF	Municípios	Inclusão do termo		Não inclusão		Junto c/ trabalho	
			%		%		%
AL	102	64	62,75%	38	37,25%	7	6,86%
BA	417	157	37,65%	260	62,35%	30	7,19%
MA	217	142	65,44%	75	34,56%	12	5,53%
PB	223	64	28,70%	159	71,30%	26	11,66%
CE	184	42	22,83%	142	77,17%	88	47,83%
PE	184	52	28,26%	132	71,74%	21	11,41%
PI	224	185	82,59%	39	17,41%	15	6,70%
RN	167	90	53,89%	77	46,11%	50	29,94%
SE	75	24	32,00%	51	68,00%	27	36,00%
AC	22	13	59,09%	9	40,91%	2	9,09%
AM	62	33	53,23%	29	46,77%	1	1,61%
AP	16	7	43,75%	9	56,25%	4	25,00%
RO	52	21	40,38%	31	59,62%	19	36,54%
RR	15	3	20,00%	12	80,00%	5	33,33%
PA	144	63	43,75%	81	56,25%	43	29,86%
ES	78	19	24,36%	59	75,64%	10	12,82%
MG	855	343	40,12%	512	59,88%	38	4,44%
RJ	92	28	30,43%	64	69,57%	17	18,48%
SP	645	207	32,09%	438	67,91%	9	1,40%
GO	246	125	50,81%	121	49,19%	14	5,69%
MT	141	74	52,48%	67	47,52%	14	9,93%
MS	79	44	55,70%	35	44,30%	8	10,13%
TO	139	75	53,96%	64	46,04%	12	8,63%
SC	295	99	33,56%	196	66,44%	6	2,03%
RS	489	221	45,19%	268	54,81%	65	13,29%
PR	399	167	41,85%	232	58,15%	8	2,01%
DF	1	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%
BRASIL	5563	2362	42,46%	3201	57,54%	551	9,90%

Fonte: MDS/CadSuas, 2014 (elaboração própria).

“Ação social”, “promoção social” e “inclusão social” são os termos que aparecem mais frequentemente entre as outras denominações, expressando o legado de práticas assistenciais conservadoras. Também aparecem outras semânticas, de viés modernizante, como “desenvolvimento social”, “desenvolvimento humano” e “bem-estar”.

Na essência, independentemente da direção ideológica partidária no comando dos governos, seja do mais conservador ao progressista, sob o discurso da modernidade – eficiência e eficácia gerencial – ou mesmo da busca de alinhamento ao poder central, promove-se o sombreamento de uma política tão necessária na garantia de provisões de seguridade social, dado o padrão de desigualdade social instalado no País.

Como já assinalado no capítulo anterior, no caso em particular dos dois estudos empíricos, identificaram-se alguns traços semelhantes, outros peculiares em sintonia com a dinâmica sócio-histórica de cada lugar. Num município, o órgão gestor da assistência social é intitulado Secretaria do Desenvolvimento Social e Combate à Extrema Pobreza; em outro, Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, reproduzindo-se, em ambos, certa imagem distorcida da assistência social, um traço revelador da cultura do estigma.

Na primeira, a missão é desenvolver políticas públicas que promovam o desenvolvimento social e a erradicação da miséria no município.

A Secretaria também trabalha ações de capacitação e inclusão no mercado de trabalho, sendo a ação mais recente a inauguração da Casa de Economia Solidária. No espaço será desenvolvido o Projeto Gente Solidária, com formação e assessoria técnica para 20 empreendimentos solidários, acesso ao crédito e apoio à comercialização (Diário do Nordeste, 5 jul. 2014).

Na segunda, a missão institucional, conforme consta no *site* oficial da Prefeitura, está relacionada a:

[...] assegurar assistência social integral, segurança alimentar e nutricional, participação na vida produtiva e segurança de renda, contribuindo para o desenvolvimento da sua autonomia cultural, social, política e econômica e viabilização do pleno exercício da sua cidadania.

Verifica-se que, no Plano Plurianual do município de Fortaleza, de 2014 a 2017, as

ações de assistência social estão incluídas no objetivo estratégico que se propõe a “assegurar o exercício dos direitos de cidadania e apoiar a inclusão social e produtiva”.

Aliás, essa associação entre as ações da política de assistência à política do trabalho em alguns arranjos locais tem reacendido o que Potyara Pereira (2013) nomina de “relação dilemática entre proteção e trabalho”, em que prevalece a ética capitalista em detrimento do direito. Paradoxalmente, ao invés de produzir um efeito na ampliação de um determinado padrão de proteção social, essa aproximação vem ganhando matizes de viés neoliberalizante. Trata-se de uma tendência que requer uma leitura crítica, considerando as implicações do ideário neoliberal na organização e no financiamento das políticas sociais, cujo desdobramento é a incessante busca da chamada “porta de saída” para que os usuários da assistência social se desliguem da dependência financeira do poder público.

Em se considerando as tendências do tempo presente, no contexto de crise da ordem do capital é preciso estar atento para os efeitos dos ajustes neoliberais nas políticas sociais, cujo desdobramento pode se dar na lógica cruel da contenção dos gastos sociais, recaindo na redução do número de pessoas assistidas pelo Estado e/ou de ações destinadas à “ativação compulsória dos demandantes de proteção social pública para o trabalho, mediante a combinação de objetividade programática com simplicidade administrativa e baixo nível de investimento educacional” (PEREIRA-PEREIRA, 2012, p. 30).

Essa é uma possibilidade que se configura como uma ameaça à consolidação da assistência no campo dos direitos sociais, aprisionando-a na clássica condição de esmola, último recurso na atenção aos pobres e miseráveis. Do mesmo modo, a incessante busca por prestígio social junto à sociedade capitalista pode se constituir um entrave à efetivação do Suas como um sistema aberto, inserido numa rede pública mais ampla de proteção social, em cujas especificidades, já delineadas em seu marco legal, coloca a assistência social como mediação no acesso a direitos sociais já instituídos e/ou ampliados a partir da luta social pela inscrição de novos direitos.

O direito, como diz Lefort (2011), não pode se limitar à objetivação jurídica; é preciso estar atento ao sentido das reivindicações e às mudanças na sociedade. No caso da assistência social, fincar raízes no campo do direito em um Estado democrático exige muito mais que o seu revigoração institucional, sua maior capacidade de propagação em direção à universalização das provisões e a sua integração aos demais sistemas públicos de proteção social. É preciso inseri-la definitivamente na arena política.

E isso implica mudar coisas de lugar, recolocando-as segundo a prescrição de cada direito instituído, em conformidade com o dever público, deslocando a assistência social da lógica da moral para a racionalidade de um Estado aberto aos conflitos e à participação nas decisões políticas.

Esse é o sentido da adesão ao Suas, o que tanto sugere desdobramentos de natureza administrativa como outros de natureza simbólica e dialógica, desvelando-se um processo evitado de ambiguidades em sua busca de dar substância e envergadura à assistência social condizente com uma política pública, com provisões próprias destinadas ao atendimento de necessidades básicas da população em situação de insegurança social no contexto da produção e reprodução da desigualdade social inerente à ordem do capital.

Em sua efetivação, propõe rever estruturas e dinâmicas organizacionais; assegurar recursos físicos, financeiros e humanos na operação de serviços públicos, benefícios, programas e projetos; criar unidades públicas de atendimento; incluí-la inteiramente no orçamento público; romper com nomes-fantasia de programas pontuais aos quais se atribui a identidade do gestor. Ao mesmo tempo, sugere construir outras representações; estabelecer diferenciações com as demais políticas sociais, mas a elas integrar-se; tornar a assistência social um direito de cidadania reclamável judicialmente, mas ao mesmo tempo fornecer apoio à consciência do direito à assistência social.

E esse tem se revelado um processo social dinâmico e histórico, como já exposto anteriormente, que se materializa em diferentes ritmos e cadências em cada tempo e lugar, produzindo ambivalências conceituais na consciência construída a partir das experiências vividas na implementação do Suas.

Do ponto de vista legal e normativo, a assistência social já adquiriu o *status* de direito de cidadania, inscrita no campo da seguridade social com objetivos e características próprias, o que a distancia do tradicional lugar de ação subsidiária que supre lacunas das demais políticas setoriais.

No entanto, de acordo com as condições nas quais se instala o Suas, identifica-se a persistência – em alguma medida – da compreensão da assistência social como uma ação secundária, complementar a outras políticas setoriais. A renitência de fragmentos do seu teor subsidiário é um fato empírico constatado em maior ou menor grau nas entrevistas e narrativas dos sujeitos da pesquisa nos dois casos em estudo.

No caso em especial de Sobral, talvez pelo fato de o órgão gestor da assistência social,

de 1998 a 2012, ser uma fundação vinculada organicamente à Secretaria de Saúde, as entrevistas desvelam – em um determinado estágio de implantação do Suas – certa subordinação da assistência social à política de saúde.

A primeira tentativa de territorialização se deu com base nos dados da saúde. Era um município de grande porte, referência na região para tudo no mundo, e não tinha uma secretaria de assistência social. Éramos uma fundação ligada à Secretaria de Saúde. Então, ainda prevaleciam os ditos da saúde sobre a assistência social. Isso em 2008 (Trabalhadora/conselheira, município A).

Eu imagino que assistência social deva ser um órgão de certa forma ligado, vinculado à saúde, e não poderia deixar de ser, que busca dentro das camadas mais necessitadas uma forma de ajudá-las e tentar enquadrá-las em um perfil social e econômico melhor (Vereador, município A).

Antes não existia a secretaria. A secretaria é nova, foi criada no ano passado (2013). Era fundação de ação social que nasceu dentro da saúde e era pra dar algumas respostas a tudo que as demais políticas ainda não tinham conseguido realizar. A fundação tinha muito esse caráter (Gestora, município A).

Eu entendo como sendo uma ação voltada para aquelas situações em que, por mais que tenham políticas públicas, você não consegue resolver (Ex-gestora 2, município A).

Trata-se da visão *stricto sensu* tradicionalmente atribuída à assistência social na ordem social do capital, caracterizada como uma política de atenção inespecífica que “amadoristicamente faz de tudo um pouco junto aos excluídos da atenção especializada das demais políticas que, apesar de tidas como universais, não atendem a todos, especialmente aos mais pobres” (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 42).

Transpor essa modalidade de atenção fundada no socorro contingencial aos pobres – o clássico assistencialismo que sempre permeou as políticas sociais no Brasil – e avançar na outra direção *lato sensu*, fundada na atenção às necessidades sociais históricas e na extensão dos direitos sociais, não é tarefa linear com horário e data marcada para se encerrar. Viu-se no capítulo anterior que se trata de uma caminhada atribulada por caminhos sinuosos, forjados, por vezes, na própria caminhada que produz uma nova cultura, a qual tensiona a cultura política enraizada nas práticas dos gestores na implementação da política de assistência social.

É fato empírico que o processo de implantação do Suas nas diferentes localidades e

esferas de governo tem se revelado um processo contraditório em contínua construção/desconstrução, constituindo-se, em algumas circunstâncias, uma importante mola propulsora de alargamento conceitual da assistência sob a lógica do direito, dependendo dos arranjos possíveis nas culturas políticas locais.

O grupo que trabalhou na transição já foi construindo a própria concepção de que política a gente queria estar implantando em Fortaleza. Aí a gente, na maioria assistentes sociais, já trabalhava na perspectiva da assistência social como direito, uma conquista que se deu dentro do processo da própria constituição e das conferências ao longo dos anos, da forma como foi sendo construída essa concepção mais ampla. [...] A gente foi construindo essa concepção mais ampla, embora reconhecendo ainda os próprios limites da lei, com conceitos ainda restritivos que foram sendo superados no plano nacional. E hoje a gente pode dizer que há uma concepção bem mais ampla do que se construiu lá atrás na Loas, em 1993. E essa foi uma marca da criação da secretaria em 2007: estava posto no material de divulgação dos projetos a marca da política como direito (Trabalhadora/conselheira, município B).

Esse primeiro ano, 2005, foi um ano muito difícil, mas também ao mesmo tempo um ano de conquistas. Quando o Suas chegou, muita coisa se abriu. A própria prefeitura que, eu avalio, nunca teve compreensão dessa política de assistência e nunca achou que essa política era uma política pra se instituir como órgão administrativo aqui, depois se configurou como uma conquista [...]. Lembro o grupo que estava no MDS, contemporâneas de militância dos Cress, foram pessoas muito fortes na articulação com o executivo municipal. Houve um convencimento de que era melhor para a prefeitura se organizar nesse sentido do que buscar inovações em formas de trabalho com adolescente e com idoso, como se pensava fazer. A prefeitura até queria aderir ao Suas, mas não queria criar uma secretaria de assistência social para que isso fosse o órgão de direção dessa política no município (Ex-gestora, município B).

Pesquisas empíricas, a exemplo de Couto (2011), têm destacado a tipificação dos serviços e a organização das provisões baseada em estudos sobre as necessidades sociais históricas de cada realidade local pelo potencial que representam como ritos de passagem do assistencialismo para o direito na assistência social, na medida em que vem reduzindo a distância entre as ofertas e as necessidades que lhes requisitam.

Contraditoriamente, buscando o mesmo horizonte, mas ainda em passos lentos e estreitos, as provisões em formato de benefícios eventuais da assistência social permanecem em patamares excessivamente baixos de satisfação das necessidades, manifestando-se como travas que desaceleram ou retardam essa passagem.

Veja o exemplo da urna funerária que sempre teve um viés político muito forte e da questão de tratamento de saúde que tinha aquela estória de beneficiar somente os amigos dos amigos. Somente os amigos do rei podiam se beneficiar de um tratamento de saúde fora do município. Foi a partir daí que nós começávamos a desenhar alguns pontos da política no Serviço de Apoio ao Cidadão Sobralense. A questão das cadeiras de roda, os benefícios ligados a órteses e próteses, [...] quem coordenava tudo isso era a assistência social, que era nosso braço nessa interface com a saúde para destinar os benefícios aos cidadãos de baixa renda, e eu quero frisar que era de baixa renda mesmo. Os critérios que determinavam quem tinha ou não direito eram feitos pela própria equipe, seguindo as orientações do próprio SUS, que discriminava muita coisa, e os técnicos se juntavam a isso e se seguravam firmemente nessa coluna para que ninguém passasse por cima. Um dos critérios era a renda. Não era o conselho que regulamentava, mas de toda forma a gente prestava contas, explicava o processo ao conselho, só não tínhamos a lei de benefícios eventuais (Ex-gestora 1, município A).

Esse formato de uma unidade pública central para concessão de benefícios da saúde e da assistência social é um arranjo local de Sobral, que concentra a gestão dos benefícios socioassistenciais e da saúde num mesmo local há algumas décadas, inclusive apontado nos estudos locais como uma inovação gerencial no campo da saúde por facilitar o acesso dos usuários dos serviços de saúde.

Entretanto, sob a perspectiva da assistência social no município, considerando o fato de que os benefícios eventuais não estão devidamente regulamentados em conformidade com o Suas e que não há uma ampla divulgação das prestações socioassistenciais, essa prática contribui para tornar ainda mais turvas as entregas específicas do campo da assistência social.

Nós temos o Serviço de Apoio ao Cidadão Sobralense, as pessoas solicitam nos Cras ou Creas, mas são encaminhadas para concessão no serviço de apoio ao cidadão [...]. Nós só trabalhávamos com o auxílio-funeral, não trabalhávamos com cesta básica. Lá nós temos benefícios da saúde [...] também tinha um trabalho voltado pra gestantes (Ex-gestora 1, município A).

Existem programas de atenção básica à saúde no município que oferecem bens materiais equivalentes aos benefícios juridicamente instituídos na assistência social, a exemplo da Estratégia Trevo de Quatro Folhas, criado em 2001, em Sobral. Nascida com o objetivo de melhorar a qualidade da atenção materno-infantil, garantir apoio social às mulheres e reduzir a morbimortalidade materna, perinatal e infantil, essa é uma ação que se

caracteriza pela busca sistemática de informações sobre gestantes, puérperas e crianças (até dois anos) dentro dos berçários, maternidades e pediatrias. A partir daí, são realizadas visitas domiciliares para o acompanhamento das pacientes gestantes em situação de riscos clínico e social – e, após análises situacionais fundadas em critérios preestabelecidos, é oferecido o apoio alimentar e o kit gestante.

Essa forma de provisão revela em si uma dupla contradição. Uma em relação à universalização das provisões da saúde, que nessa situação são submetidas à análise de mérito por uma equipe técnica; outra, em relação à própria assistência social, que provê apenas o mínimo do mínimo em situações emergenciais.

No movimento presente de construção do Suas em Sobral, essas indefinições de fronteiras entre as duas políticas têm sido objeto de discussão permanente em uma comissão intersetorial e nos respectivos conselhos – saúde e assistência social – no sentido de reassentar os respectivos espaços de atenção com o objetivo de ampliar a capacidade protetiva que os benefícios integrados podem representar para os destinatários.

Em menor escala, nos primeiros anos de implantação do Suas, a assistência social em Fortaleza – mais marcadamente em relação aos benefícios eventuais – também navegou por águas muito turvas.

Os benefícios eventuais sempre foram complicadíssimos, porque, dentro da coordenadoria, até o momento que eu estive lá (2007) alguns benefícios da saúde ainda eram concedidos pela assistência. A legislação ainda era aberta, construímos muito um diálogo com a saúde, que não aceitava, não queria assumir essa definição de órtese e prótese, tudo isso era assegurado na política de assistência. Depois que eu saí, amadureceu-se esse debate e se construiu uma regulação dentro do CMAS. Eu penso que é o que está sendo encaminhado agora (Ex-gestora, município B).

Pode-se dizer que, nessa área das provisões de bens materiais diretos ou indiretos em que se situam os benefícios eventuais, a perspectiva do direito circula ainda em um terreno de incertezas, que fragiliza e compromete o efetivo exercício da cidadania. E, em se considerando a assertiva em Schwarz (2009, p. 65), de que “o favor é nossa mediação quase universal”, ainda há muito a ser construído/desconstruído quando a prestação envolve entregas materiais de natureza imediata.

Desse ângulo, há de se considerar que esse é um ato que em si gera uma obrigatoriedade no outro em retribuir. Cria-se certa cumplicidade e o reconhecimento

recíproco da prestação e da contraprestação, onde a denúncia não interessa a nenhuma das partes. Essa é uma prática corriqueira nas culturas políticas conservadoras, que inclusive atribui prestígio social entre o que faz a entrega e o que recebe o bem, um ato naturalizado na formação política brasileira.

Talvez esteja aí o principal obstáculo à consolidação da oferta desses bens no campo do direito. A baixa regulação no âmbito local, a escassez de recursos públicos, associada à insistência em contabilizar essa despesa como “auxílio às pessoas carentes, distribuição de material gratuito”, observa Castro (2012, p. 91), traduzem a simbologia que essa entrega ainda representa na manutenção de relações clientelistas.

Figura 2 – Solenidade de entrega de bens públicos



Fonte: <http://blog.sobral.ce.gov.br/2013>.

Em Sobral são comuns notícias dessa natureza, enaltecendo doações feitas por agentes públicos. E essa não é uma prática exclusiva na assistência social; ela se reproduz na entrega de bens materiais em forma de doação extensiva às demais políticas setoriais.

[...] a Secretária de Cultura e Turismo [...] fez a entrega de 30 cestas básicas às Escolas de Samba de Sobral. Todos os presidentes das Escolas de Samba que estiveram participando do Carnaval 2014 estiveram presentes, todos satisfeitos com a iniciativa do Prefeito [...], que num gesto de compromisso e cumprindo um acordo feito com os dirigentes das Agremiações Carnavalescas, de que parte dos recursos da premiação seria transformada em alimentos para serem doados às famílias carentes indicadas pela própria

Escola de Samba.⁸⁶

Sem dúvida, esse é um gargalo que precisa ser enfrentado e eliminado para que as possibilidades da assistência social como direito de cidadania se realizem plenamente. Ademais, romper com a cultura das incertezas, da espontaneidade, do clientelismo na oferta de serviços e bens é uma das tarefas que se impõem à assistência como política pública. São vícios e anacronismos do passado que, nos dizeres de Pereira-Pereira (1996), precisam ser enfrentados num contexto de concretização de direitos.

E esse tem sido um processo complexo e controverso, cujos antagonismos se cristalizam nos embates políticos em torno da implantação do Suas, das regulações estatais requeridas e da construção do efetivo controle social democrático, figurando na arena conflituosa de projetos políticos em disputa, desde 2005, revendo conceitos e sentidos no jeito de gestar e operar a assistência social.

6.1.1 “Ajuda pública” e direito à proteção social

No processo de maturação do Suas, o novo – orientado pelas normativas originadas na institucionalização da assistência social como direito –, em confronto direto com velhas estruturas, dinâmicas e práticas, produz/reproduz diferentes percepções e compreensões das experiências vividas em cada lugar pelos diversos sujeitos envolvidos.

Pesquisas empíricas revelam que, nesse movimento dialético de construção/desconstrução do novo *modus operandi* da assistência social, embora as condições mais gerais à efetivação do direito sejam determinadas por fatores econômicos, sociais e políticos mais abrangentes, as formas como se processam as condições objetivas e simbólicas de produção/reprodução social nos contextos locais, estabelecida a disputa cotidiana para a estruturação do Suas, vão sendo atribuídos novos sentidos – ora discordantes, ora convergentes – crenças e valores em relação à assistência social, que apontam para uma nova cultura do direito nesse campo.⁸⁷

⁸⁶ Disponível em: <http://sobralagora.com.br/v1/2014>. Acesso em: 4 fev. 2015.

⁸⁷ Entre as inúmeras pesquisas acadêmicas em curso sobre a implantação do Suas, destacam-se Sena e Silva (2013), com o tema “Análise do processo de formulação do Sistema Único de Assistência Social”. A mesma

Um desses sentidos capturados na pesquisa de campo está relacionado à revisão do conceito de ajuda usualmente referido no conteúdo da assistência social. Sem a negação da ajuda mútua estabelecida nas relações entre indivíduos que se juntam para se autoprotegerem dos perigos e garantirem seus próprios sustentos, mas contrária à ajuda moral, tradicionalmente associada às ações da caridade e da benemerência, e a ajuda estabelecida a partir das trocas assimétricas de favores que fundam o clientelismo, a partir da experiência vivida, forma-se a concepção de “ajuda pública” como unidade dialógica na mediação do direito à proteção social.

Trata-se de um conceito abstraído a partir da inscrição jurídico-legal da assistência social no campo do direito, cujas configurações se estabelecem pelo sentido atribuído a cinco elementos presentes no arcabouço normativo do Suas: o dever público do Estado, o direito de cidadania, o financiamento público das provisões, a interface com outras políticas e a forma de organizar as prestações, consideradas as contradições históricas inerentes à efetivação de políticas sociais no modo de produção capitalista.

Para mim, assistência social é ajudar o próximo. Eu sei que tem umas pessoas que têm mais necessidades que a gente e que não sabem dos seus direitos. Quem deve atender as necessidades, ajudar as pessoas é o Estado. Existe uma população que precisa mais da assistência social. É só a gente andar aqui por essas comunidades Vila Palhano, Sumaré, e outras, lá pela Vila União que você vai ver. Quando a gente faz visita nas casas, [...] aqui a fulana tem uma condiçãozinha melhor que a vizinha dela. Tem dia que a vizinha tem alguma coisa pra comer e a outra não tem nada. Não é porque uma pessoa tem uma televisão. [...] por exemplo, essas meninas que visitam por causa do Bolsa Família, aí vai fazer uma visita e vê que a casa tem uma televisão, uma estantezinha melhor, aí começa a tirar a pessoa do Bolsa Família. Eu não concordo que seja assim. [...] às vezes a pessoa chega na sua casa, vê uma geladeira na casa e pensa que a pessoa já tá mudando de vida, mas não é assim. Outro dia, ajudei uma senhora a recuperar sua Bolsa Família que tinha sido cortada e ela precisava muito do Bolsa Família. Gente, não é porque a pessoa tem uma geladeira e uma televisão que a pessoa tá rica, não (Usuária/conselheira, município A).

Assistência social é uma ajuda, tem o acompanhamento daquelas pessoas necessitadas, através do Bolsa Família [...] Aliás, Bolsa Família já diz tudo, são vários benefícios que tem dentro do Bolsa Família e faz parte da assistência social. É uma ajuda muito grande que eles dão. É uma ajuda que

vem da assistência social do governo (Usuária/conselheira, município B).

Embora ainda apareça muito forte a ideia do indivíduo, os depoimentos nas entrevistas ora transcritas fazem referências às múltiplas necessidades produzidas nas condições desiguais de reprodução. Na ressignificação da ajuda, entendida no contexto do Suas como acolhida, cuidado ou apoio para acesso a outros direitos, os sujeitos reivindicam – no conceito que fazem da assistência social – a modalidade *lato sensu*, tipificada por Pereira-Pereira (1996). Uma modalidade de atenção centrada nas necessidades sociais, organizada para ser um meio de acesso a outros direitos e fundada na participação popular.

Os sujeitos alargam o conceito de assistência social, transpondo as próprias fronteiras que lhes são atribuídas no jogo de interesses de classes e individuais, impulsionando-a para frente, ao diálogo aberto e mais horizontalizado com outras políticas.

Nas concepções formuladas, a responsabilização do Estado se estabelece como uma obrigação primeira nas atenções da assistência social – seja na regulação das ofertas, no financiamento público, na organização da rede de atendimento, inclusive prevendo e delimitando o espaço de atuação do setor privado sem fins lucrativos, do mesmo modo que articulando e mobilizando a participação direta dos movimentos sociais organizados nessa área.

A obrigação é do Estado, mas deve ter parceria com as associações comunitárias. Nas associações existe o líder comunitário, e ele sabe onde tá o foco dos mais necessitados, porque ele anda nas casas de cada um (Entidade/movimento comunitário, município A).

A obrigação primeira é do Estado, a obrigação é nossa de oferecer os serviços. Agora, organizar a construção de uma rede socioassistencial, estabelecendo oportunidades para que a sociedade civil também possa participar dessa rede, eu acho que também é atribuição do Estado (Gestora, município A).

A assistência é uma obrigação do Estado, né, tem os impostos que a gente paga e acho que o governo tem essa obrigação. O governo devia dar mais acesso às pessoas carentes, conversar com as pessoas, fazer visita, não só o dinheiro tá ali, anota ali e diz: pronto, tá tudo bem. Não é só isso, tem que ter acompanhamento (Usuária/conselheira, município B).

Como diz o cancionista popular, “a gente não quer só comida, a gente quer comida,

diversão e arte”. Nas percepções dos usuários, embora a ênfase da atenção da assistência social esteja associada diretamente à transferência de renda, focar apenas no benefício não é suficiente: existem outras necessidades que precisam ser atendidas pelo Estado.

O Bolsa Família é muito bom, muito bom mesmo. Mas ainda deixa muito a desejar em muita coisa. O Estado devia oferecer mais saúde, educação, segurança... Nós não temos ainda segurança, a que tem é muito precária (Usuária/conselheira, município A).

É na qualidade de credores legítimos da atenção de um Estado que tem a obrigação de oferecer respostas às necessidades sociais que todos os entrevistados representantes de usuários, trabalhadores, gestores, entidades e parlamentares explicitaram o que Pereira-Pereira (2002) denomina da dimensão cívica, ética e racional da assistência social como política pública.

Cabe ao Estado assegurar recursos públicos para a oferta de serviços, para que política seja executada, inclusive ampliada. Tem o dever na ponta de executar. Não adianta ter um desenho... Está diagnosticado que existem 10.000 moradores de rua e, se não tiver recursos para trabalhar com todas elas em suas necessidades, abrigar, incluir no mercado de trabalho, eu imagino que uma situação dessas envolva muitas necessidades que precisam ser atendidas. E cabe ao poder público criar as condições de orçamento público pra garantir a execução da política (Vereador, município B).

O Estado tem que fazer parte, ele não pode se omitir, porque tem situações que fogem das condições das pessoas. E o sistema que a gente vive não dá conta. Cabe ao Estado cuidar dessa população que está aí, à margem do sistema. Ele não tem capacidade de cuidar. Durante muito tempo se pensou que a política de educação, a política de saúde, elas iam dar conta, mas não dá. Mesmo tendo essas políticas, existem situações que você precisa de atenção (Ex-gestora 2, município A).

Então a gente precisa, através da ação social, descobrir os pontos críticos de cada município, de cada bairro, e aí a própria ação social repassar esses detalhes para as secretarias competentes para que se possam resolver os problemas de saneamento, para que se possam resolver problemas de alguma casa que necessite... (Vereador, município A).

A tomada de consciência do dever público do Estado e das obrigações dos governos é um passo importante para se tornar um direito reclamável, mas tão importante quanto é a tomada de consciência das correlações de forças, das hierarquias na condução e controle das

decisões e da relação de dominação que permeiam as relações sociais no Estado capitalista. É nessa dupla tomada de consciência que se movem as lutas sociais pela efetivação de direitos conquistados, inscritos em lei, e pela institucionalização de novos direitos se impulsionam os movimentos políticos de refundação do Estado sobre bases democráticas na sua estruturação institucional e administrativa.

No pensamento de Harvey (2010), a imagem de pessoas se mobilizando, conquistando e exigindo seu lugar na vida social, econômica e política contribui para que se focalize sobre o que pode ser exigido e o que precisa ser feito, criando condições favoráveis às transformações revolucionárias.

“A mudança surge, naturalmente, de um estado de coisas existente e tem que aproveitar as possibilidades imanentes dentro de uma situação existente”, analisa Harvey (2010, p. 69). Nessa afirmativa, encontra-se a inspiração para ressignificar práticas locais, sem, contudo, se distanciar das contradições existentes em cada pequena conquista, que acabam por desvelar pontos positivos e negativos durante o processo de efetivação da política.

O Estado tem melhorado um pouco no seu papel. Hoje o cidadão pode e reconhece onde tem políticas de direito. No meu tempo não era fácil, a gente até escondia, ficava calado, determinadas coisas não eram postas pelo Estado. Hoje as coisas são bem mais definidas, você diz: você vai na Casa do Cidadão e lá você encontra isso, isso é direito seu. Não está fazendo porque o prefeito que tá aí... Não, é um direito da pessoa, e isso já se tornou bem mais incorporado na população, essa visão de que ela tem direitos. Embora nós ainda não façamos a política de promoção de acesso (Ex-gestora 1, município A).

As entidades comunitárias que circulam no campo da ajuda mútua já invocam maior presença do Estado na oferta profissionalizada, sistemática e planejada das prestações da assistência social. O aprofundamento das desigualdades exige que o poder público abra as portas para o acesso universal aos direitos, que amplie as políticas sociais, dando-lhes envergadura e fortalecendo sua capacidade de oferecer respostas às necessidades sociais.

É o poder público que tem a obrigação de abrir as portas, porque muitas vezes, na minha instituição, por exemplo, a gente faz um trabalho voluntário, e todo voluntariado você sabe como é, a gente não tem oito horas por dia pra dispor pra instituição. O que eu faço nos meus momentos, nas horas vagas que eu disponibilizo pra minha instituição, eu vou precisar do poder público para poder dar condição de continuidade. Por isso, eu acho que é obrigação, sim, do poder público. É obrigação do poder público estar fazendo esse

trabalho junto com a gente (Entidade comunitária, município A).

Afinal, é o que se espera de uma política social: que seja capaz de atender as demandas da sociedade como direitos devidos, oferecer respostas às necessidades e promover bem-estar de cidadãs e cidadãos.

Sua razão de ser tem a ver com a existência de desigualdades produzidas estruturalmente por um sistema social dividido em classes e reproduzido historicamente por meio de relações de poder constantemente renovadas (POTYARA PEREIRA, 2013, p. 68).

Assim, considerando o caráter classista do Estado, sua maior ou menor responsabilização estará condicionada às determinações dos modelos econômicos e dos projetos ideológicos em disputa. No caso em particular do ideário neoliberal em curso, o impacto negativo no social é imensurável, afetando diretamente a raiz da origem do bem-estar social, produzindo o que Soares (2003) denomina de “desastre social”, manifesto no (re)deslocamento objetivo da responsabilidade coletiva para o âmbito do privado, ou mesmo sua manutenção no lugar onde sempre estivera.

O dever do Estado é o que ainda não se definiu em alguns níveis de proteção. Veja bem, o Estado assumiu muito bem a proteção social básica, mas a proteção social básica sempre foi mais fácil. Mas, quando você passa para média complexidade, eu vejo uma coisa em processo que ainda não está bem-consolidado, mas no caso da alta complexidade o Estado está completamente perdido. O Estado ainda não assumiu a devida responsabilidade sobre todos os níveis de complexidade da assistência social. Eu acho que, quando a assistência social foi definida, ela não foi definida aos pedaços, ela foi definida por inteiro e a responsabilidade está dita, é do Estado (Entidade privada, município B).

Nos dois municípios em análise, como visto no capítulo anterior, constatou-se, ainda, um frágil aparato público – expresso principalmente na ausência de trabalhadores efetivos para operarem o Suas –, traduzindo-se em baixa capacidade de intervenção do poder público municipal, tanto do ponto de vista técnico, quanto do ponto de vista de gerenciamento dos poucos recursos existentes.

- Direito de cidadania

A construção dos direitos, na visão de Lefort (2011), é uma história aberta para além das fronteiras delimitadas pelo Estado. É um processo que se faz na unidade dialógica entre a consciência do direito e a sua institucionalização, como um processo político ativo que se materializa na luta por direitos, seja para manter conquistas já inscritas em lei, seja para por na agenda pública novas exigências coletivas, que acabam por alterar a trama da sociedade política.

Por isso, a primeira tarefa não é inventar; é interpretar, elevar à reflexão uma prática que não é certamente muda, mas que, necessariamente difusa, ignora seu alcance na generalidade do social e cujas formações políticas não podem, por natureza, extrair a verdade, que elas se empenham somente em utilizar e, em parte, não sem sucesso, em desarmar (LEFORT, 2011, p. 77).

Aceito o convite de Lefort de não cair na tentação de trocar o presente pelo futuro. A leitura crítica neste ponto da tese é um esforço de identificar sinais do futuro a partir do que já está instituído legalmente, das oposições e críticas dos sujeitos mobilizados pela reivindicação de novos direitos. Afinal, a lei não é o ponto final do direito.

Como escreveu o poeta Carlos Drummond de Andrade, “os homens pedem carne. Fogo. Sapatos. As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei. Meu nome é tumulto e inscreve-se na pedra”.

Nesses termos, os sujeitos entrevistados vão formulando interpretações que permitem evocar o processo contraditório de efetivação da assistência social como direito. Essa atenção, na abordagem de Pereira-Pereira (1996), deve ser pautada pelas necessidades sociais, uma política não contratual, sem a exigência de contribuições ou quaisquer contrapartidas dos usuários, que, integrada às demais políticas sociais e econômicas, deve assegurar o acesso dos mais pobres a todos os direitos sociais materializados em bens e serviços públicos.

Eu acho que uma pessoa deve procurar a assistência social nos Cras, e não é só no momento da precisão, não: quando você quer saber também dos seus direitos, deve ir no Cras. Eu acho que todo mundo deve ser atendido igual, pode ser negro, branco, índio, pardo, tudo igual, não precisa de comprovação de nada, hoje você conversando com a pessoa você vê se ela tá precisando ou não (Usuária/conselheira, município A).

Mas, como há uma distância entre o instituído e a consciência do direito, no caso da assistência social, persistem pensamentos discordantes os quais alimentam o estigma da suspeição da pobreza, que admitem a adoção de critérios de elegibilidade – mesmo que não sejam para o acesso às prestações – mas para identificação das necessidades.

As pessoas que recebem as ofertas da assistência social não devem dar nenhuma contrapartida. Sobre a comprovação da necessidade, às vezes é necessário, porque a aparência das pessoas engana muito. Tem pessoas que se sujam pra serem bem-atendidas, pessoas que botam barriga pra dizer que está grávida, então é bom ter a identificação da necessidade (Usuária/conselheira, município B).

São interpretações conflitantes que refletem as ambiguidades inerentes às políticas sociais no contexto da proteção social brasileira. E não comporta aqui, como problematizou Potyara Pereira (2013), emissão de juízo de valor sobre essa natureza contraditória dos processos de proteção social no modo de produção capitalista, visto que essa contradição não corresponde a uma peculiaridade do processo em si, mas é recorrente à própria realidade na qual está inserido.

O fato é que a incondicionalidade requerida a uma política que se propõe à concretização de direitos é ainda um elemento destoante com as condições objetivas de materialização das prestações da assistência social determinadas por fatores econômicos, políticos e culturais.

Sempre a gente pensou e pautou a assistência dentro da perspectiva do direito. Mas eu sempre senti muita dificuldade de isso ser entendido, por causa da cultura política brasileira, que é muito conservadora, principalmente entre alguns militantes de esquerda. Eu vi uma resistência interna muito grande à política da assistência como direito. A política de assistência social sempre foi percebida como clientelista, aquele espaço da troca de favores, da troca de voto, da entrega da cesta básica (Ex-gestora, município B).

No jogo político de construção do direito à assistência social nos arranjos locais, a implantação do Suas é apontada pelos sujeitos como uma força motriz impulsionadora na estruturação desse direito – seja pela organicidade dada às ações, com os serviços devidamente tipificados, pela definição de competências entre os entes, o grau de profissionalização requerido e o nível de conhecimento da realidade que o Suas requer quando

exige um diagnóstico socioterritorial e planos de ação mais duradouros.

Outro ponto positivo associado aos anos pós-Suas diz respeito à visibilidade conquistada por novos/velhos destinatários, ampliando-se o sentido de quem necessita das provisões da assistência social. Nas entrevistas colhidas, é possível verificar que, embora a pobreza seja um elemento condicionante, dada a sua multidimensionalidade, o recorte de renda não pode ser um fator determinante na definição dos usuários da assistência social.

Considerando o público vulnerável, eu considero que quem dela necessita é todo mundo. Se for preciso fazer um recorte, é todo mundo que, em algum momento, ali se encontra numa situação de vulnerabilidade. Por exemplo, a gente tem situações [...] eu tenho conhecimento de situações de mulheres que são independentes, são bem-sucedidas, têm uma família e um lar e de repente ela se encontra numa situação de vulnerabilidade porque foram agredidas pelos maridos. E, nesse momento da agressão, ela tem o direito, mesmo tendo perfil socioeconômico bom. Ela está necessitando da assistência. Não é só pobre que precisa da assistência social (Gestora, município A).

Existem os clássicos destinatários da política: crianças, idosos, pessoas com deficiência, que em suas particularidades necessitam de cuidados, de proteção e de que o poder público crie oportunidades para que possam desenvolver plenamente suas potencialidades. As entrevistas apontam que a assistência social também deve ser direcionada para aquelas pessoas que têm menos condição de prover suas necessidades, cuja satisfação deve ser provida pelo Estado.

Eu acho que todos nós precisamos da assistência social. Tanto faz [...], eu acho que do mais alto ao mais baixo, vamos dizer assim, todo mundo precisa da assistência social. Porque tem um lado de alguém que cuida de alguém, e isso pode estar na minha comunidade como pode estar lá no centro da cidade, na casa do mais rico. Eu acho que todo mundo passa por esse âmbito da assistência social (Entidade comunitária, município A).

Nesse ponto, a própria definição legal do público prioritário da assistência social – os que dela necessitem – abre um leque de possibilidades, em conformidade com as condições objetivas de reprodução social em cada lugar, criando a perspectiva da universalização das coberturas das prestações e de acesso aos direitos. Em algumas interpretações, a implementação do Suas contribuiu para esse alargamento dos destinatários que acabam se conformando de acordo com as condições de insegurança social instaladas.

Antes se tinha a visão de que era o pobre miserável quem dela necessita; na perspectiva do Suas, tem outro viés. É quem de fato necessita de assistência em um dado momento, pode ser circunstancial ou até mesmo por uma necessidade de construção da própria vida (Entidade privada, município B).

Muitas temáticas, inclusive do ponto de vista da luta de defesa dos direitos humanos, encontram guarida na assistência social nos dois casos estudados: a luta organizada de mulheres, da população em situação de rua, dos catadores/recicladores, segmentos que até 2005 não haviam sido trabalhados pelo poder público e ficavam à mercê da ajuda mútua – solidariedade moral entre os indivíduos – ou ajuda moral, expressa na caridade e na benemerência.

Outras pautas foram ganhando espaço na assistência social. Para além da criança, adolescentes e idosos – pauta tradicional da assistência social –, existiam outras situações de vulnerabilidade que exigiam olhares da assistência social. A partir de 2005, essas pautas ganharam visibilidade (Ex-gestora, município B).

Na primeira década de estruturação e implementação do Suas, a caracterização de dois tipos de destinatários da assistência social assinalados por Pereira-Pereira (2002) ganham notoriedade: “o destinatário da ação resgatadora de direitos” – aquele abaixo do padrão básico de satisfação de suas necessidades – e o “destinatário da ação preventiva” – aquele que, apesar de estar no padrão básico, apresenta algum grau de vulnerabilidade.

No processo, as ações organizadas para atender a uma costumeira clientela vão se metamorfoseando em direção à identificação de necessidades sociais produzidas por fatores históricos, desafiando as instituições à criatividade na construção de alternativas de respostas a essas necessidades.

Isso não quer dizer que tenham se dissipado os antagonismos. Muito pelo contrário, a unidade dialética universalização/focalização é uma questão presente nos procedimentos da assistência social. Agora isso é tensionado por uma demanda crescente das necessidades, considerando o acirramento da desigualdade social e pelo ideário neoliberal de redução das despesas públicas, cujo desdobramento é a redução na disponibilização de recursos para o social.

A referência principal para a organização das atenções são as necessidades

demandadas pelos usuários dos benefícios de transferência de renda – em particular, do Bolsa Família –, a partir dos quais são feitos os recortes para diferentes ações na área da educação, saúde, habitação, trabalho e na própria assistência social.

No caso de Fortaleza, nós agregamos a questão de gênero. Fomos uma secretaria que tentou trabalhar em parceria com a coordenadoria de mulheres, com vários projetos na prefeitura tendo como foco as mulheres. Seja na história da casa, do documento da casa, qualificação profissional, incentivo à participação social. Ao focar nos usuários do Bolsa Família, acabamos fazendo o recorte por renda e gênero. Na verdade, a universalização ainda é um problema da política. A maioria das ações que vem do governo federal já é determinada dentro de recortes colocados pela própria política. E o público prioritário da assistência: mulher com filhos, criança e adolescente, idosos, pessoas com deficiência, traz muitas necessidades. A renda é ainda o principal critério. De certa forma, o Bolsa Família ainda engole muita coisa, é muito pesado – por exemplo, em Fortaleza a base do Bolsa Família é enorme, o próprio cadastro. De certa forma, a gente mal conseguia dar conta desse público mesmo na perspectiva focalista. Grande percentual se concentrava muito no benefício e nas ações mais específicas nos territórios. Na verdade a gente acabou sendo focalista nas atenções (Trabalhadora da gestão, município B).

A busca de uma identidade para a assistência social como uma política setorial, com provisões e prestações próprias, bem-definidas, nos espaços locais onde se desdobram as atenções tem sido um dilema na forma de operar o Suas que tem, inclusive, impactado em maior restrição ou ampliação da política.

A construção de inversões na forma de atender na assistência social tem se revelado uma tarefa complexa após as orientações do Suas, considerando as indicações de Pereira-Pereira (1996) de que a assistência social, como um tipo particular de política social, deve se aproximar de certa generalidade na atenção e na especificidade nos destinatários; particularista nas respostas às necessidades básicas; desmercadorizável, portanto fora da lógica do mercado; e universalizante como meio de ampliação de acesso a outras políticas e direitos. Entretanto, ainda persistem amarras, como a seletividade decorrente da escassez de recursos, o lento processo de desconstrução das “caixinhas” na gestão pública que dificultam a prática intersetorial no cotidiano das instituições e o movimento dialético da focalização/universalização no horizonte da equidade e da justiça social que tem produzido diferentes interpretações fundadas nas ideologias em disputa.

- O sentido do financiamento público

O significado atribuído ao financiamento público corresponde ao mecanismo já instituído de corresponsabilidade entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal, tanto em relação às competências quanto ao cofinanciamento da gestão e das prestações da assistência social.

Na percepção dos entrevistados, esse é um elemento estruturante na concepção de ajuda pública e que, inclusive, demarca a sua diferenciação da ajuda privada, estabelecendo um *status* de direito de cidadania à assistência social.

Na minha avaliação, a assistência social como política pública nasceu em 2005, porque a gente fazia uma coisa aleatória. Nós fomos tachados de assistencialistas porque agíamos de forma pontual, mas a gente fazia das tripas coração... O Estado estava ausente. É muito diferente de você receber um recurso público e executar a política. É diferente de quem sai com um pires na mão por aí pedindo. Estou no movimento há muito tempo, e naquela época, mesmo sem nenhuma noção do que era assistência social, eu tinha consciência de que fazia. Eu estava dia e noite... Além de trabalhar... (Entidade comunitária, município A).

Entretanto, considerando o contexto de disputa do fundo público em tempos de crise estrutural do capital, a origem e a aplicação dos recursos destinados à assistência social ainda não são democraticamente divulgadas e debatidas.

Não conheço bem de onde vêm os recursos, mas sei que são muito poucos, principalmente os benefícios eventuais (Entidade comunitária, município A).

Não sei a quantidade, tem lá por escrito, mas eu não me lembro. O que eu sei é que o que tem é pouco, porque ainda tem muita necessidade não atendida. O número de Cras é muito pouco, a quantidade de gente com necessidades é muita, demais (Usuária/conselheira, município B).

O município precisa ter capacidade de materializar os recursos em serviços, profissionais, equipamentos – Cras, abrigos, casa de passagem... Nesse sentido, quero entender que não é só incompetência dos gestores, quero entender que ainda faltam recursos. É preciso ampliar os recursos dos governos para custear os serviços. Me parece que é muito pouco. O orçamento precisa ser mais bem distribuído para garantir, além dos benefícios, a atenção em serviços. Existem recursos para fazer a busca ativa, assegurar o benefício, mas não tem serviços em quantidade suficiente (Vereador, município B).

É importante registrar a dificuldade de acesso às informações orçamentárias e financeiras que viabilizem leituras mais simplificadas e entendimentos sobre o peso que cada política ocupa no poder público e como estão sendo definidas as prioridades na composição das despesas públicas.

A relativa dificuldade de resgate de informações sobre os orçamentos municipais de anos anteriores, exceto em algumas poucas metrópoles, revela o seu caráter meramente contábil, não sendo, ainda, reconhecidos como instrumentos de gestão necessários no monitoramento e avaliação dos resultados produzidos. Esse fato, além de não contribuir para dar publicidade ao trato dado à Assistência Social em relação às demais políticas sociais, elimina o seu potencial, enquanto instrumento democrático de disputa pelo fundo público, fragilizando a luta social pela materialização da política de Assistência Social sob a lógica do direito (CASTRO, 2012, p. 93).

Mesmo assim, os entrevistados não se furtaram de avaliar o montante de recursos que vem sendo destinado à assistência social, o qual, em suas opiniões, ainda não tem conseguido oferecer respostas satisfatórias às necessidades e nem à correspondente ampliação dos destinatários.

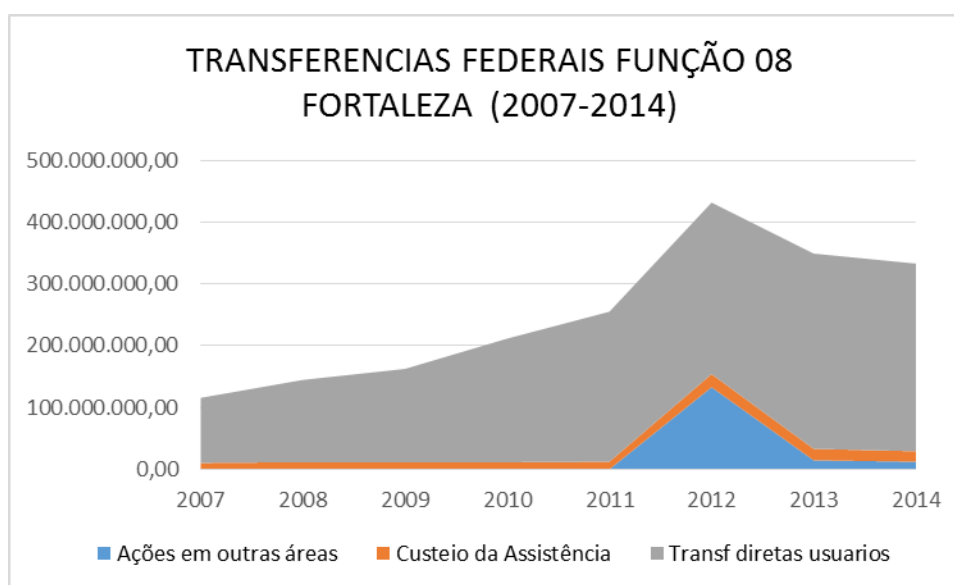
Sem dúvida que a implementação do Suas, ao retomar a existência de serviços públicos estatais, tem conseguido mais visibilidade na vida cotidiana dos cidadãos e cidadãs, tornando-se cada dia mais reclamável. “Isso traz demandas para a gestão, nas suas mais diversas dimensões, e para o financiamento”, analisa Tavares (2013, p. 173), que alerta para a crescente oferta de unidades públicas estatais de atendimento, a exemplo dos Cras, Creas e Centro Pop, previstos legalmente para serem exclusivamente estatais, em contradição com as medidas de viés neoliberal anunciadas nos quatro cantos do mundo como contenção da crise presente no modo de produção capitalista.

Somado ao fato de que as fontes de recursos são provenientes do orçamento da seguridade social, portanto, limitadas pelo padrão de acumulação capitalista, causa preocupação a acentuada discrepância entre o volume de recursos federais direcionado à transferência direta de renda aos beneficiários e a transferência de recursos aos municípios para custeio dos serviços, nos dois casos analisados.

No período entre 2007 e novembro de 2014, os valores transferidos pelo governo federal, classificados como despesas na função 08 (assistência social), podem ser identificados em três grupos de despesas: um grupo relacionado às transferências diretas aos

usuários por meio dos benefícios de transferência de renda; outro grupo formado por despesas na área de segurança alimentar e nutricional, educação infantil, economia solidária, acesso à água (produção de alimentos e consumo, entre outras); sendo o terceiro grupo ligado ao custeio das despesas próprias da assistência social (proteção básica, especial, inclusão produtiva e gestão), conforme se pode observar no quadro anexo. Quanto à proporção entre os recursos transferidos aos municípios para custeio de serviços, mesmo que agregue outras áreas, e os recursos transferidos diretamente para os usuários, vê-se que os recursos transferidos para os serviços não correspondem ao volume crescente de potenciais credores das provisões da assistência social, como se pode ver nos gráficos que se seguem.

Gráfico 1 – Transferências Federais para Fortaleza por ação, na função 08
Período 2007 – nov. 2014

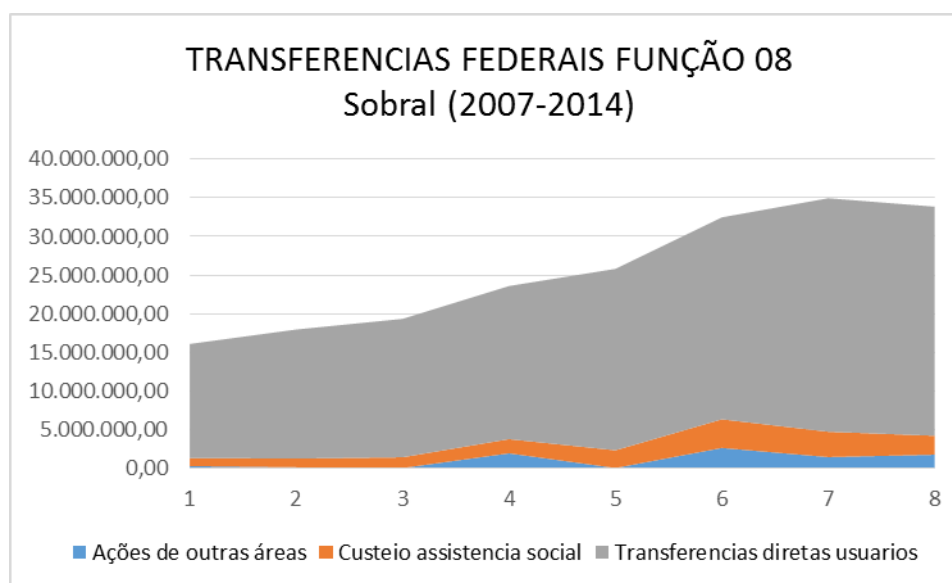


Fonte: www.ce.transparência.gov.br (elaboração própria).

Vê-se que, após o anúncio do Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011, o incremento de recursos federais originados da seguridade social, particularmente da função 08, para o custeio de despesas em outras áreas atingiu seu ápice em 2012. Curiosamente, os recursos federais para os serviços socioassistenciais não cresceram na mesma proporção.

Diferentemente, em Sobral, como se pode observar no gráfico seguinte, as transferências federais para o custeio da assistência social foram visivelmente mais relevantes se comparadas aos recursos transferidos para outras áreas afins.

Gráfico 2 – Transferências Federais para Sobral por ação, na função 08
Período 2007 – nov. 2014



Fonte: www.ce.transparência.gov.br (elaboração própria).

Na avaliação da gestora atual do município A, dos quase 12 milhões orçados para 2014, 80% provêm do próprio tesouro – diferentemente de 2005, que, de acordo com a ex-gestora 1, o valor orçado total, incluindo todas as fontes, não passava de cinco milhões de reais.

No início, os municípios assumiam o custeio, mas não havia disponibilidade de recurso orçamentário para os investimentos necessários, para estruturação de um determinado padrão de qualidade, estruturação da rede pública de serviço. Existia um fundo específico e a gente até chegava a dizer que não éramos tão pobres como o pessoal achava que era. Tinha secretaria que não tinha dinheiro nenhum. E, apesar de não ter recursos... Que era outro problema, não ter recursos do município pra assistência... A assistência sobrevivia ainda com os recursos da União. Se era preciso comprar um carro, tinha que ser dinheiro da União; se tinha que comprar mobiliário, tinha que ser com recursos da União. O município nunca tinha dinheiro. Aliás, eu peguei as coisas muito nas origens, a minha época não era modelo de referência, a referência é agora (Ex-gestora 1, município A).

No caso do município B, em 2005, o Fundo Municipal de Assistência Social correspondia a 0,8% do orçamento geral, embora fossem alocados, na função 08, 2,92% das despesas totais da prefeitura, conforme consta na Lei Orçamentária Anual de 2005. “E isso

nunca foi um orçamento discutido, foi colocado lá porque tinha que ter minimamente algumas ações.” (Trabalhadora da gestão, município B).

E eu posso dizer que houve avanços quando se criou a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas). Quando era coordenadoria, essa discussão era muito acanhada, não tinha visibilidade. Foi uma luta para fazer a inversão e aumentar os recursos da política. Isso foi gradual, ano a ano a gente foi aumentando e rompendo com essa lógica das emendas carimbadas. Mas a gente só consegue mudar de fato essa questão do orçamento quando virou secretaria, mudando o cenário da assistência social no município. Uma coisa é você estar numa coordenadoria, outra é você se transformar numa secretaria e numa função específica de uma secretaria de assistência social. Quando se transformou em secretaria, o orçamento ganhou outra perspectiva. Claro, teve criação de cargos, a ampliação do orçamento do Bolsa Família – IGD-M –, mas a gente percebe um crescimento gradual. Eu lembro que o que chegava à assistência social do orçamento do município me parece que não chegava a 3% na época. 50% eram repassados para as entidades. Os outros, para pagamento dos profissionais, manutenção dos espaços, articulados com as regionais, porque lá havia orçamento que deveria ser dirigido à assistência – os distritos. O que mais fortaleceu essa questão do financiamento foi o orçamento participativo, porque, de alguma forma, havia a cobrança da população em relação à transparência da regional e da secretaria. Então, a gente teve que receber comissões do orçamento participativo acompanhando demandas aprovadas. [...] Foi a partir disso que a gente foi se fortalecendo no Suas (Ex-gestora, município B).

Os dados empíricos revelam significativos avanços em termos de organização do financiamento: regulação dos fundos, transferências fundo a fundo, critérios de partilha, definição de pisos, regras para composição do custeio dos serviços e da gestão. Mas o principal e o maior desafio é, sem dúvida, a manutenção no debate público sobre as fontes de financiamento público da política, não somente dos serviços ditos estatais, mas também os serviços ofertados na rede privada, mas que são de natureza pública, ficando definitivamente a condição de primazia do Estado como garantidor do direito à assistência social, cujos elementos serão analisados em outro tópico mais à frente.

No seu estudo sobre o fundo e a seguridade social no Brasil, Salvador faz o alerta: “O Suas corre sério risco, se não tiver aporte de orçamento suficiente para os serviços, ou de uma rede de proteção socioassistencial que requer aportes consideráveis de investimento para garantir cobertura universal” (2010, p. 350).

Do mesmo modo, Tavares (2013) apregoa a necessidade de adoção de medidas que possam dar sustentabilidade mais efetiva ao sistema. Na sua análise, elenca um rol de tarefas inadiáveis, dentre as quais destaca a definição mais precisa dos gastos vinculados

organicamente a essa política, contabilizados na função 08 e alocados em outros programas, inclusive de outras políticas setoriais. Essa é ainda uma prática no governo federal, reproduzida nos estados e municípios, a exemplo dos casos ora estudados.

- Um direito para além das ausências e das emergências

O sentido atribuído ao amparo e à ajuda pública está relacionado à requisição de ações de natureza continuada, integrada com outras políticas, acessível a outros direitos. Embora reconhecendo que a política de assistência social nasceu com o assistencialismo – práticas pontuais, ações voluntárias – conduzido pela Igreja, parlamentares, organizações privadas e indivíduos do bem, os sujeitos entrevistados referenciam os anos pós-Suas como um novo tempo.

Eu sempre digo que a assistência social é a política mais nova e a política mais antiga. É a política mais jovem e a política mais antiga porque na realidade o conceito de assistência social que a gente tinha na cabeça era bem aquilo que a gente fazia. Era conseguir a cesta básica, alguns benefícios populares para as pessoas mais necessitadas. E fazer aquilo, para nós, era assistência social. Só depois a gente foi descobrir que a visão é completamente diferente. A gente procurava ajuda onde a gente conseguia... Eram campanhas, o próprio poder público quem menos contribuía. A gente tinha a igreja, que ajudava muito, o padre era um grande parceiro, os empresários, e tinha aquelas pessoas que realmente gente sempre contava... E tinha alguns políticos, a gente não pode negar que tinha alguns políticos que também ajudavam, e a gente... Porque na época todos os políticos eram assistencialistas e a gente era ligado às duas famílias que mandavam na cidade, naquela época (Entidade comunitária, município A).

O novo tempo anunciado referido nas entrevistas é um tempo de serviços continuados em que a assistência social se organiza com base nas situações de vulnerabilidade e se articula nos pequenos universos locais com as demais políticas públicas, procurando maximizar a devida proteção que as pessoas necessitam.

Na minha percepção, quando a pessoa acessa a política de assistência, está pra ela ofertada a acolhida às suas necessidades. Seja em situação de violência, situação de rua, a pessoa espera ser acolhida. Vamos imaginar um Cras e um Creas, a pessoa espera ser acolhida. Eu percebo que o simples fato da acolhida e do encaminhamento para outras políticas pra satisfazer suas necessidades já é uma entrega da assistência social. Está sendo assegurado a ela o alcance a outros direitos. Me parece que a assistência social é interfaceada com outras políticas, portanto será realmente o meio para

desencadear um processo que possa resultar em maior proteção (Vereador, município B).

O homem é para conviver e pra conviver bem com os outros, conviver bem em todas as dimensões. Não só na dimensão física, mas na dimensão econômica, relacional, saudável e espiritual. Eu acho que a assistência social deve englobar o homem na sua totalidade e trabalhar para que as pessoas tenham não só o alimento, mas uma habitação digna e também possa desenvolver seu potencial intelectual de convivência em todas as dimensões (Entidade religiosa, município A).

A materialização do novo modelo de atendimento vem deslocando a assistência social do terreno das carências e das emergências para o campo de extensão da cidadania, rompendo com a ideia de uma política com o fim em si mesmo para se transformar em área estratégia de ampliação de direitos.

Só assim a assistência social deixará de ser um instrumento de socialização de carências e de recursos mínimos para se transformar em um processo de socialização da política, por meio do qual os seus benefícios e impactos, além da ajuda material, possam contribuir para a ampliação da cidadania (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 46).

Aliás, essa tem sido a principal arena de conflitos no processo de efetivação do Suas em cada município analisado, conforme exposto no capítulo anterior. Alargar-se como política pública, adquirir autoridade para a construção democrática de consensos, construir envergadura para o diálogo horizontalizado com as demais políticas com o claro objetivo de contribuir para promover mais qualidade de vida e garantir o efetivo exercício da cidadania tem se revelado uma luta ativa, envolvendo diferentes sujeitos em diversos espaços de atuação.

Outro sentido revelado nas falas diz respeito a um aspecto negligenciado nas análises objetivas das necessidades sociais: a sua dimensão subjetiva e simbólica, tão universais quanto as necessidades materiais.

No caso do idoso, ele tem o BPC, mas ele precisa de carinho, que o idoso, quando ele vai ficando assim da minha idade, porque eu já vou completar 70 anos, precisa de carinho, de amizade de muita gente, de compreensão, principalmente dentro dos transportes coletivos... Ainda hoje eu vi as necessidades dos idosos. Atenção, né, em todo lugar que ele chega: nos bancos, mercearias, que ele ainda está muito necessitado... Ele chega na fila

mas o povo ainda não deixa as pessoas mais velhas entrar na frente, ainda tem esse preconceito, não sei se é bem preconceito, mas existe isso. Quando você vê assim... Até pra sentar perto de um idoso as pessoas se recuam, tá entendendo? Vixe, ficam assim... Se afastam, essas coisas assim (Usuária/conselheira, município B).

Essas percepções sinalizam para uma caracterização do Suas, não explicitada nas normas. A natureza de um sistema flexível, mais aberto e conectado aos demais sistemas públicos, requer mudanças rápidas nos seus instrumentais, na sua base de informações e na identificação de suas metas e produtos, elementos que dão objetividade às políticas sociais no cumprimento de sua função social de contribuir para a promoção do bem-estar de cidadãos e cidadãs.

Quando se trata do poder público, a gente tem uma obrigação em garantir que o serviço seja executado, que seja prestado conta daquilo que se está executando e que os resultados sinalizem melhoria de vida das pessoas. Que tenha resultado que não signifique apenas o número primo, mas que signifique ali o atendimento de fato dos usuários (Gestora, município A).

Essa reflexão revela uma tomada de consciência sobre a razão de ser das políticas sociais numa perspectiva democrática. Esse é um passo significativo na construção de alternativas à concretização da assistência social no horizonte do direito.

Como já explicitado anteriormente, aos poucos, na esteira dos demais direitos, a assistência social se torna um direito reclamável, impondo mais desafios na efetivação da política. Tal otimismo se alimenta da argumentação adotada por Santos Paula (2013), quando aponta os limites e possibilidades na construção da assistência social no campo dos direitos sociais, como um processo dialético e histórico.

A partir do Suas, houve uma melhor definição nas prestações devidas aos cidadãos e cidadãs em situação de insegurança social decorrente das suas condições de vida e da forma como acessam ou não as demais prestações de outras políticas setoriais.

A gente trabalha com a proteção social, segurança de acolhida... Esse é o viés. Essa divisão em níveis de proteção deixou claro quais são os serviços em cada área. Quando você trabalha na proteção básica, você sabe que vai trabalhar ali para o fortalecimento de vínculos, que precisam ser fortalecidos para que não haja uma demanda mais profunda, você vai trabalhar com essa segurança de acolhida com outro olhar, porque as pessoas têm que fazer essa construção. Essa base de referência da família que o Suas preconiza, ela

funciona muito bem pra proteção básica, mas, mesmo que o olhar seja até o fim para a família, no momento em que a pessoa, o público da assistência social passa por esse processo de perda de vínculo, acho que o indivíduo passa a ser mais importante (Entidade privada, município B).

Para os entrevistados, a implantação do Suas trouxe a assistência social mais para perto das pessoas, na medida em que descentralizou as ofertas por meio de unidades públicas estatais espalhadas nos territórios em condição de vulnerabilidade, que abrem suas portas todos os dias úteis, o dia todo, sistematicamente.

- O significado híbrido dos serviços

A estruturação de uma rede de serviços padronizada nacionalmente é interpretada como uma iniciativa que deu mais solidez e visibilidade à assistência social como obrigação do Estado.

O que a política de assistência social tem, em nível nacional, existe no município A: Cras, Creas, Cadastro Único, Bolsa Família, benefícios eventuais, serviços de convivência [...]. As pessoas procuram os serviços nos Cras, na Prefeitura, na Secretaria, na unidade do Cadastro Único. A política de assistência social já é realidade (Ex-gestora 2, município A).

Nos dois municípios, os serviços são ofertados nas respectivas unidades de atendimento, conforme os níveis de proteção, sendo destacados pelos entrevistados os serviços tidos como obrigação estatal: o Paif, serviço por excelência da unidade básica de atendimento – Cras, e os serviços de convivência que são referenciados pelo trabalho social com famílias na proteção socioassistencial básica. São elencados ainda os serviços da proteção especial, a exemplo do Paefi, que funciona nos Creas, e o serviço especializado de atendimento à população de rua ofertado no Centro Pop.

Nos Cras, eles oferecem assistência às pessoas que estão precisando. Hoje esses Cras estão praticamente em todos os bairros. Nesse ponto melhorou bastante, mas ainda há pontos que poderiam ser mais bem trabalhados. Eu já tive no Cras, lá tem alguém que recebe as pessoas, escuta, encaminha, normalmente é assim que funciona (Entidade religiosa, município A).

A assistência social, depois do Suas, começou a se estruturar pela proteção social básica. A gente vê, claro, que os Cras já são referências para as

peças, antigamente não tinha referência nenhuma. Mas hoje, quando você está atendendo um público determinado, porque eu já trabalhei em comunidade... E diz você vai ao Cras, a pessoa já sabia que era uma estrutura da assistência social, já identificava. Eu acho que isso mudou. Os centros de referência hoje são referências de fato para as pessoas, e o que oferecem elas têm certa clareza (Entidade privada, município B).

Nessas duas experiências empíricas, houve um crescimento de 100% na oferta de Cras (o município A saiu de quatro para seis Cras e o município B de 10 para 21) em dez anos do Suas, embora os entrevistados apontem como dificuldades a serem superadas a ampliação da cobertura, dados os condicionantes estruturais locais e a perspectiva de trabalhar em direção à universalização.

O que acho deficitário ainda é que precisa haver concurso público para que as pessoas se fixem, mas concurso público de verdade, não seleção pública, para que se efetivem mais as pessoas nos seus lugares e a política não sofra descontinuidade. Eu acho que hoje o maior gargalo da política de assistência social, mesmo onde já se estruturou, onde já virou referência para as pessoas, que é a proteção básica, mesmo não estando top, é onde ainda está melhor (Entidade privada, município B).

Esse é outro ponto de tensão no processo de estruturação da rede pública de atendimento, tendo em vista a dissonância entre o crescimento dos serviços e a inexistência de concurso público nos dois municípios, o que torna esse debate técnico e politicamente imprescindível. Para Tavares (2013), é inconteste que a inexistência de um quadro efetivo de trabalhadores compromete a capacidade de efetivação da política como um direito de cidadania.

Mas, se a proteção básica e mesmo a proteção de média complexidade, os dois níveis assumidos diretamente pelo poder público, já ocupam um espaço nas mentes dos sujeitos protagonistas da política, o mesmo não se pode afirmar dos serviços de alta complexidade. As opiniões não deram muita ênfase aos serviços existentes, demonstrando pouco conhecimento da rede.

Mas o que se sabe, como discorrido no capítulo anterior, é que ainda se recorre com frequência às ofertas desse nível de proteção por meio da transferência de recursos para a rede privada, ou, quando não, diante da omissão do poder público, ainda são ações cristalizadas no campo da filantropia ou da solidariedade social, contribuindo para que se tornem invisíveis como ofertas públicas.

- Benefícios socioassistenciais: “tem, mas tá faltando”

Entre os benefícios identificados na área da assistência social, os benefícios de transferência de renda são, de longe, os que têm maior visibilidade, sendo citados por todos os entrevistados o benefício Bolsa Família e o BPC – embora ainda sejam referidos com “benefícios do governo federal” pelos usuários, entidades, até mesmo parlamentares.

Essa é uma referência que, além de não colaborar para a tomada de consciência do direito às transferências de renda, retarda o processo de consolidação dos benefícios como uma das provisões devidas pela assistência social pública, legitimamente creditada aos destinatários.

Se, no processo de estruturação do Suas, os avanços no campo da proteção básica favoreceram a ideia do direito e confirmaram o caráter público da assistência social, pode-se afirmar, a partir dos dados empíricos, que os benefícios inscritos em lei como direito continuam obscurecidos pela forma como são operados nas experiências locais.

No caso em particular dos benefícios eventuais, as possibilidades objetivas de sua efetivação como direito estão ainda muito distantes nos dois casos analisados. Primeiro, pela baixa disponibilização de recursos no orçamento público para assegurar o pleno atendimento às necessidades circunstanciais que podem ser satisfeitas pela oferta desses benefícios. Segundo, pela baixa regulação sobre regras claras para o acesso. Terceiro, pela forma burocrática e concentrada como ainda são postos à disposição dos destinatários. Finalmente o quarto, pela ausência de publicidade das ofertas.

Em 2005, existiam muitas liminares que nos obrigavam a conceder cadeira de roda, e somente nessa despesa ia embora o orçamento do que a gente tinha para benefícios eventuais durante todo o ano. Por força de liminar, nós concedemos, esvaziando todos os recursos previstos para os benefícios. Os programas de trabalho com as gestantes quase não aconteceu. Aquele kit enxoval... Nada disso aconteceu. Muito difícil de atender a demanda na proporção necessária. A gente nunca teve como ofertar serviços na mesma proporção das demandas (Ex-gestora, município B).

Não estou bem informado, mas sei que existe um programa, não sei o nome, mas que no caso de óbito se tem um benefício junto ao Cras, da secretaria, que dá o direito ao funeral completo. As famílias podem procurar o Cras e têm um benefício que corresponde a R\$ 640,00 para auxílio no funeral, que envolve caixão e demais segmentos de um funeral. Quando acontece óbito na comunidade, a gente encaminha ao Cras, com a preocupação de que não

tenha nenhum fim político. Funciona de segunda a sexta na Casa do Cidadão e no sábado e domingo é designado lá pra Guarda Municipal, de modo que em qualquer horário que aconteçam imprevistos dessa natureza as famílias podem ter acesso ao funeral (Entidade religiosa, município A).

Na abordagem de Pereira-Pereira (2009) sobre as funções da política pública, a alocação e a distribuição de bens públicos se caracterizam justamente pelo fácil acesso, devendo estar disponíveis aos destinatários de forma a atendê-los com presteza e agilidade. Se, do contrário, os destinatários são submetidos a procedimentos burocráticos excessivos ou é colocada alguma condicionalidade – objetiva ou subjetiva – para assegurar a oferta, o caminho é o da negação do direito, na contramão da cidadania.

O funeral, por exemplo, a cobertura era baixa porque ele era pouco divulgado e conhecido pela população. A gente ainda fez um trabalho de divulgação dos benefícios nos Cras, na mídia, mas é ainda muito desconhecido pela população. E antes o funeral era muito intermediado pelo vereador (Ex-gestora, município B).

Ah! Existe a urna funerária, que fica na Guarda Municipal, a pessoa entra em contato com o Cras... Tem também umas cestas básicas que são entregues quando o agente de saúde identifica alguém passando fome. Mas tem todo um critério, tão difícil que às vezes as famílias desistem. Eu acho que os benefícios deveriam ser universais, mas tem todo um critério que a pessoa desiste de ir buscar porque acha que não vale a pena, prefere ser pedinte (Entidade comunitária, município A).

Como todo movimento contraditório histórico, já se percebe certo esforço dos municípios em fazer – onde não existir – ou rever a regulação dos benefícios, no sentido de definir claramente as provisões dos benefícios eventuais e as circunstâncias que originam o acesso, demarcando as especificidades da assistência social. O debate que vem se estabelecendo ocorre em torno das formas de prover necessidades em situações de morte e nascimento e até definir a forma de atender em situações específicas nas condições de vulnerabilidade e riscos que ameacem a vida, a dignidade e a cidadania.

6.2 As (re)significações do público/privado

Uma segunda representação, elaborada a partir das práticas locais de efetivação do Suas, diz respeito às ideias conflituosas que permeiam a relação público/privado no contexto de construção da assistência social como política pública. São tensões de natureza teórico-ideológica, produzidas na dinâmica contraditória do Estado capitalista em seu papel de mediação do trato da questão social, orientada pela sua maior ou menor presença na regulação das relações sociais no modo de produção capitalista.

Na abordagem de Potyara Pereira (2013), as orientações que vão determinar o tamanho e a intensidade da ação estatal estão fundamentadas nas duas referências clássicas – economia política clássica e economia política crítica –, a partir das quais se desdobram os ideários e práticas sociais que delineiam a realidade concreta da proteção social capitalista.

Além de coerente com o método investigativo adotado até aqui, essa premissa é de fundamental importância para compreender os antagonismos presentes nas políticas sociais e descortinar o véu que encobre a ligação entre o público e o privado no contexto da cidadania.

No prefácio do livro *Política social e democracia*, organizado por Bravo e Pereira-Pereira (2002), Emir Sader reitera o Estado brasileiro como espaço de luta entre interesses públicos e privados incrustados no sistema político e em todos os cantos da sociedade, contribuindo para o desenho do pano de fundo sobre o qual se projetam as diferentes leituras sobre a intrincada relação público/privado no campo das políticas sociais.

No caso em particular da assistência social, é preciso situá-la no processo de formação social brasileira e na forma como – a partir do Estado ou na sua omissão – foram construídas historicamente as respostas à questão social na emergência do capitalismo industrial. Essa é a condição primeira para que a análise das opiniões dos entrevistados se dê livre de interpretações lineares e das amarras de preconceitos construídos socialmente que porventura a militância na luta pela defesa dos direitos tenha produzido nesta pesquisadora.

Desde a inscrição jurídica da assistência social no campo do direito de cidadania, identificam-se incompletudes no seu processo de objetivação, que têm alimentado a luta ativa, envolvendo diversos sujeitos e mobilizando diferentes interesses. Entre essas incompletudes localiza-se a ausência de uma regulação mais definidora na delimitação de fronteiras sobre os lugares da oferta pública e privada das provisões e prescrições da assistência social, principalmente em se considerando o legado histórico da filantropia nessa área.

Como já relatado pela literatura, a história da assistência social no país foi marcada pela ativa presença da oferta privada de serviços, em especial de origem católica. As entidades beneficentes surgiram visando, sobretudo, o atendimento a órfãos, inválidos e enfermos (JACCOUD, 2010, p. 59).

Nos casos empíricos investigados, as diferentes conotações atribuídas ao privado são todas no sentido de *enaltecer a responsabilização pública do Estado, denunciar a forma tradicional de repasses dos recursos, sugerir a construção de outra relação fundada na cooperação e na construção do interesse público e finalmente anunciar o encolhimento das ofertas privadas.*

A boa-nova no horizonte de conquistas na ruptura com a filantropia ganha notabilidade nas práticas do município A. Um município erguido e desenvolvido pela força da ação de religiosos, que, pela intervenção da Igreja na vida pública, não estabeleceu fronteiras com o campo privado – exceto as ações da Santa Casa de Misericórdia e do Abrigo de Idosos Sagrado Coração de Jesus, ambos ligados à Diocese, que se mantêm no raio da benemerência religiosa. A primeira, com cofinanciamento público do SUS, até pouco tempo a única referência hospitalar em toda a região. A segunda, sem cofinanciamento público do Suas, funciona com base na ajuda mútua de cidadãos da comunidade ou da ajuda moral estimulada pela prática religiosa.

Em todas as entrevistas, em ambos os casos, usuários, entidades (comunitárias, privadas, religiosas), trabalhadores e gestores explicitaram sua referência de público a partir do trabalho dos Cras e Creas. Seus relatos revelam a esteira de um processo contraditório, em movimento constante de construção e desconstrução, iniciado em 1997, com os primeiros ensaios de materialização da assistência social como política pública, agora instrumentalizada por um sistema público, que, sob a primazia do Estado, vincula a participação de entidades privadas nas prestações e provisões socioassistenciais.

- Responsabilização pública

Mesmo com o reconhecimento público da primazia do Estado inscrita na Constituição Federal de 1988, o processo de responsabilização pública do Estado em relação às atenções da assistência social ocorreu de forma muito lenta, quase imperceptível. Desde a publicação da Loas, em 1993, até o início de 2005 – portanto, antes da criação do Suas –, os registros, já

discorridos nos capítulos anteriores desta tese, dão conta dos embates e disputas, de décadas, para incluir na agenda pública como prioridade estatal a criação de mecanismos mais eficazes à materialização da política de assistência social no novo patamar da cidadania.

Durante todo esse tempo, entre idas e vindas, buscou-se a compatibilização entre o direito instituído e as práticas sociais, construindo-se, na arena de disputas, formas de tensões com o conservadorismo expresso em ações focalistas, fragmentadas e pontuais, em uma conjuntura de restrição das ações do Estado.

Antes, o público/privado era muito confuso mesmo na assistência social. E, quando nós assumimos, era mais confuso ainda. Principalmente quando a gente vai trabalhar sociedade civil na perspectiva dos convênios com as entidades privadas. Porque de certa forma... Eram tão misturadas as ações. Tinha hora que você não sabia separar o que se tinha de trabalho das entidades e do poder público. Porque inclusive a primeira-dama na gestão anterior tinha uma fundação que trabalhava diretamente com as entidades, ligada à gestão. Aliás, os convênios para o trabalho com idosos era com essa entidade. O orçamento vinha da secretaria, ia pra fundação e depois era repassado para as entidades. Isso mostra que havia uma relação muito dúbia... Não só do ponto de vista do orçamento que era repassado pras entidades, mas das próprias ações, que eram imbricadas, você não conseguia diferenciar o que era da gestão pública e o que era das ações privadas (Trabalhadora da gestão, município B).

Era um tempo de muitas incertezas, de satanização do Estado e glorificação do mercado. Em curso, a contrarreforma do Estado fazia um trabalho de “caça às bruxas”, restringindo conquistas históricas e desconstruindo a já limitada racionalidade ética do Estado brasileiro. E, mesmo com os anúncios de mais encolhimento do Estado, a política se mantinha viva na luta social que, naquele contexto, seria pela implementação dos recém-inaugurados direitos sociais.

“A responsabilidade do Estado é estruturar a rede, garantir financiamento, regulamentar, estabelecer as atribuições e competências de cada instituição dentro do sistema” (Gestora, município A). Essa é a consciência que vem alimentando e mobilizando os sujeitos protagonistas na construção desse processo na cena pública das práticas analisadas.

Eu acho que a obrigação de fazer esse trabalho é do próprio Estado, que deve olhar o ser humano na sua complexidade, na sua amplitude. O papel da sociedade civil é assessorar e complementar. Por exemplo, a Igreja, no caso... As lideranças vão lá, visitam, encaminham para os Cras. É isso que a gente tá fazendo na pastoral da visitação. Mas eu acho que a base mesmo

tem que contar com a própria sociedade (Entidade religiosa, município A).

Um sentido que se sobressai nas impressões sobre a responsabilidade pública é a necessidade de incluir no debate a mobilização e a organização da sociedade nos processos de construção de solidariedade, considerando as estratégias autogestionárias de organização na busca da autonomia. Os sujeitos reafirmam o seu reconhecimento da responsabilidade pública do poder estatal, mas também reivindicam para si a oportunidade de participar da assistência social.

Trata-se de uma reivindicação legitimada na Loas que concebe a assistência social como síntese do conflito e interação entre o Estado e a sociedade. “A assistência social não é obra exclusiva do Estado, nem de abnegados na esfera privada, pois, no seu processo de formação e desenvolvimento, tanto o Estado quanto diferentes setores da sociedade têm marcado posição ativa e decisiva” (PEREIRA-PEREIRA, 2002, p. 105).

A partir dessa análise, a assistência social inserida no campo da proteção social assume uma posição dual nos esquemas pluralistas de atendimento às necessidades sociais. De um lado, no pluralismo residual, a possibilidade de enveredar pela baixa regulação do Estado fundada na lógica da transferência da responsabilidade pública para o setor privado. De outro, pluralismo institucional, um Estado cumpridor dos seus deveres e responsabilidades que, mesmo articulado com o privado, assegura a lógica dos direitos.

Diante dessa dupla possibilidade, em que a escolha do caminho vai se construir na luta ativa na defesa do efetivo exercício de cidadania, Pereira-Pereira (2002), demarcando seu posicionamento político em defesa do segundo caminho, propõe que se estabeleça um marco regulatório sobre as instituições privadas no sentido de atualizar o modo como operam as provisões, adequando-as aos requisitos legais e normativos da assistência social como direito.

É importante lembrar que, desde 2004, com a PNAS, esse processo de regulação foi deflagrado, no sentido de estabelecer princípios estruturantes de uma nova relação entre o público e o privado, argumenta Jaccoud (2010). Num primeiro esforço, na institucionalização do Suas foram criados demarcadores sobre quem são as entidades privadas e seus campos de atuação, criando tipologias de acordo com os objetivos das entidades, e não com a sua natureza, promovendo certo engessamento na classificação: entidade de atendimento, entidade de defesa do direito e entidade de assessoramento, erguendo fronteiras que acabaram por forjar e/ou anular identidades.

Diziam que eu fazia assistencialismo porque eu sempre fui ligado aos movimentos sociais populares, e houve uma resistência muito grande. Mas eu nunca fui a favor do assistencialismo. Eu era presidente da associação e a visão do assistencialismo é porque a gente estava todo dia na paróquia pedindo cesta básica pra levar pro povo que morava em áreas de risco, muito pobre... Porque a gente tinha uma fama de invadir terrenos... Esse terreno, por exemplo, fomos nós que invadimos, né? Nas ocupações tinha essa história de que todo dia as pessoas doentes tavam lá na Santa Casa, e a gente conseguia um exame que não saía logo, conseguindo uma cesta básica, conseguindo roupa, fazendo campanhas. Foram 15 anos, desde 1982, ocupamos o terreno e formamos uma associação. Quando ocupamos esse terreno, nem associação existia ainda. Aí fizemos a ocupação, lideramos e formamos a associação. Eram 80 famílias, aqui onde estamos é o bairro D. José, e o terreno que ocupamos tornou-se o bairro D. José II, que foi construído agora um conjunto, em torno de umas 300 casas. Antes não tinha estrutura nenhuma, não tinha nada. Era uma lagoa, tinha um riacho que passava por dentro, então... A nossa preocupação era não aterrar o riacho. Era melhorar a área, os terrenos adjacentes, era preciso manter o manancial que tinha lá. Começamos a invasão, tinha muitas crianças, muitos idosos, alguns trabalhavam, outros não, e a nossa preocupação era dar assistência àqueles que não trabalhavam. A maioria era daqui mesmo e existiam outros de outros municípios. Não tinha posto de saúde e tínhamos que ir pra Santa Casa, que era pertinho daqui. Adoecia e ia direto pro hospital. Ainda bem, né? Porque o hospital era perto. Mas tinha um posto de saúde do governo aqui, onde hoje é a central de marcação de consultas, mas nossa relação era com a Santa Casa. A gente chegava lá e fazia a maior confusão mesmo. A escola mais perto era uma escola no bairro Sumaré, que era perto daqui, tinha a escola Luis Felipe, que é uma escola do estado. Bem próximo mesmo, não tinha escola. Quando nós fizemos a primeira associação, que é a associação Tupinambá da Frota, que ainda existe aqui, a associação começou a reivindicar essas questões aqui, como saneamento, esgoto, e tudo veio a partir dessa associação, do movimento. Fui eu que fundei. Essa associação começou a reivindicar o calçamento, pois não tinha ainda calçamento. Eles fizeram o saneamento primeiro, mas não fizeram o calçamento, só depois fizeram (Entidade comunitária, município A).

Observe-se que se trata de uma entidade inscrita no CMAS local, originada na luta comunitária pela moradia, que, antes do Suas – em algum momento histórico –, foi integrada à rede SAC, passando a executar ações chamadas comunitárias, junto a crianças e idosos nos arredores da localidade onde estava inserida. Nos anos pós-Suas, deixou de executar as atividades, a partir do reordenamento local do serviço de convivência, hoje absorvido pelo Cras no município A.

Ao que parece, os procedimentos de estruturação local de uma rede pública estatal, quase inexistente antes do Suas, produziram muitas tensões entre os ofertantes da rede privada e o Estado como novo ofertante direto. O que se colocava como possibilidade de integração

promoveu outro movimento, substituindo as ofertas da rede privada, o que pode ter se caracterizado um jogo de soma zero em relação às coberturas de determinadas ofertas.

Hoje, pelo menos dentro do bairro, tem um crescimento gigantesco de famílias. Os vínculos foram quebrados: esses jovens adolescentes eram atendidos na entidade. Existiam dois coletivos do ProJovem, mas depois da mudança acabou um, ficando somente um coletivo funcionando muito mal dentro dos Cras. Porque as instituições ofereciam esse serviço. E tudo acabou por causa da questão do reordenamento. O pior é que esses meninos estavam no perfil e já participavam do ProJovem adolescente. Quando acabaram esses coletivos, e não sei por que razão, os motivos não foram divulgados... Cada coletivo desses tinha 25 meninos ou mais. Nós já tivemos coletivo com 60 garotos. Mas tinha a questão da territorialização, né? E em vez de diminuir... As atividades foram deslocadas para o Cras. Muitos garotos foram deslocados do seu território e não queriam participar fora dos seus territórios com medo da violência. E isso, em vez de facilitar a vida dos meninos, fez foi complicar, gerando uma violência muito grande. As entidades acataram as decisões sem discutir no conselho. A discussão só se deu na Secretaria. E ainda tem um problema, porque tem menino de uma comunidade que não pode entrar em outra. Há uma demarcação de territórios pelas gangues (Entidade comunitária 2, município A).

Na análise de Jaccoud (2010), a pretendida integração das entidades ao Suas tem um duplo objetivo: garantir a ampliação da oferta a todos que dela necessitam e promover a qualidade do serviços ofertados. Do ponto de vista operacional, ainda há uma ausência de instrumentais capazes de monitorar e avaliar as ofertas da rede privada nas esferas municipais, e a concentração de energias da gestão, em relação à rede privada, mantém-se focada no acompanhamento administrativo e financeiro dos convênios.

Observou-se que, no município B, nos primeiros anos de implantação do Suas, as tensões foram ainda mais acirradas, pois havia muitas entidades mantidas direta ou indiretamente por vereadores, diferentemente do outro município. Ali, a disputa pelo orçamento público era feita em torno das emendas parlamentares municipais destinadas a entidades. Aliás, uma leitura crítica da relação do Suas com o parlamento municipal estará sistematizada no conteúdo do próximo capítulo.

Como rememora Renato de Paula (2010), os tensionamentos ideológicos entre o público e o privado na assistência social são produzidos na postura de omissão/fomento do Estado brasileiro, que, sem regulação, abre espaço para o que o pesquisador chama de “ocupação desimpedida”.

Como conselheira, eu vejo muitas entidades oferecendo serviços, mas tem muita entidade que precisa muito melhorar. Eu andei em entidades que tem crianças que, quando abre a porta, sai o mau cheiro das camas, da roupa... Por fora é tudo bonitinho, mas precisa melhorar muito as entidades. Não são todas, né? Algumas. E não acho que deveria fechar, deveria ter um acesso melhor da assistência, visitas do governo, não só uma vez no mês, mas toda semana, não é? E ajudar também pra melhorar o aspecto da entidade. Esse trabalho que a entidade faz é muito necessário. Eu visitei entidades que abrigavam crianças, e essa obrigação é da assistência social. Mas lá, no caso das entidades, é obrigação delas, porque elas recebem dinheiro público, então elas têm a obrigação de cuidar direito das crianças. Só recebe o dinheiro no fim do mês e todo dia fica naquela rotina, não melhora nada, não muda nada! (Usuária/conselheira, município B).

Como sugerem os sujeitos participantes do estudo empírico que se constitui parte desta tese, a responsabilização do Estado não pode se limitar à oferta direta de prestações e provisões. É preciso regulação, cofinanciamento, rearranjos organizacionais que permitam uma relação mais cooperada entre o público e o privado no horizonte de enraizamento da cidadania.

- Financiamento público e rede privada: uma nota fora do tom

No contexto dos direitos de cidadania e do caráter público da política de assistência social, a questão do financiamento público torna-se uma questão central no debate, principalmente em se tratando das possíveis prestações e provisões que possam ser asseguradas por meio das entidades privadas, sejam elas de caráter beneficente, comunitária ou associativa do campo não estatal – desde que não mercantis – que se disponibilizam para a cooperação com a atenção às necessidades sociais no campo da assistência.

Na interpretação de Pereira-Pereira (2002), é importante não perder de vista que a perspectiva revolucionária embutida nesse novo patamar da assistência social no campo das políticas públicas exige mudanças radicais na sua forma, conteúdo, nos princípios valorativos que lhe dão sustentação e no modo como se operam as prestações e provisões – sejam ofertadas na rede pública estatal ou por entidades – para que as rupturas possam ser processadas.

Para a integração das entidades ao Suas, deve-se considerar que a condição de política pública de seguridade social carrega pelo menos três características que a interpretação da lei sugere, as quais se apresentam como inalienáveis: o fato de que somente o Estado é garantidor de direitos; que o financiamento dos custos com as entregas – públicas estatais ou privadas

não mercantis – sejam não contributivas, portanto originadas do fundo público; e que a definição de padrões de quantidade e qualidade das provisões necessárias à satisfação das necessidades sociais é da responsabilidade pública do Estado.

Nos termos legais e normativos do Suas, está prevista a participação da sociedade tanto na oferta direta dos serviços quanto no controle social democrático da política. Sobre as prestações e provisões entregues pelas entidades, essas são as referências iniciais que servem de guia na orientação das análises que se seguem. O último tópico deste capítulo está sendo destinado às análises sobre a outra forma de participação prevista em lei.

Sobre o financiamento público às entidades, as opiniões levantam questões e análises que expressam a necessidade de revisão imediata na forma como os recursos públicos são repassados para as entidades.

Uma primeira questão manifesta está ligada às fontes de custeio das ofertas privadas. Numa conjuntura de ações filantrópicas submetidas aos interesses privados que movem para a ajuda moral, as entidades contam mesmo é com as doações de pessoas ou grupos e com escassos recursos públicos repassados nos moldes tradicionais de “pagamento simbólico de *per capita*”, sem qualquer critério de valor atribuído ao custo da oferta.

A entidade se mantém com telemarketing, doações que vêm de pessoa física. E uma das coisas que a gente tá observando é que, diante de tanta notícia de desvio de objetivos dos recursos que são doados, as pessoas têm certa restrição de doar em dinheiro. Elas querem doar em gênero. Aí, o que está acontecendo: a instituição fica bem abastecida de arroz, feijão, açúcar, essas coisas do dia a dia, e falta dinheiro pra pagar o povo. [...] A maior dificuldade hoje é ter dinheiro pra pagar fornecedores de coisas que ninguém doa, tipo carne, leite, pão, e que são necessárias. A gente tem aqui uma casa que moram 226 pessoas. [...] Então, hoje o dilema da entidade é ter recursos pra pagar energia, serviços públicos básicos como água, telefone, os fornecedores daquilo que ninguém doa. Pra nossa surpresa, há um decréscimo de investimento público dentro da instituição, ano a ano vem reduzindo o valor de repasse, desde 2010. A entidade não se preocuparia muito com isso, desde que houvesse uma obrigação maior do Estado de fazer o que a gente faz, mas como a gente é muito cobrada para fazer aquilo que o Estado não faz, então eu acho um pouco injusto. Porque você tem um custo por idoso, aqui dentro da entidade, que procura fazer o melhor que pode – não são 100%. Mas hoje, se a gente pensar no custo por idoso, dá R\$1.700,00, e a gente recebe de todos os convênios 600,00 por idoso, somando o que vem do governo federal, estado e município (Entidade, município B).

Some-se a essa dificuldade o fato de que, na medida em que o poder público é

responsabilizado para dar resposta a determinadas necessidades sociais, a ajuda moral migra sua atenção para outros indivíduos cujas necessidades não são supridas pelo poder público, transformando esses indivíduos nos novos necessitados mercedores dos seus cuidados.

Hoje eu chego nas pessoas que naquela época financiavam... Davam cento de banana... Suco... A gente se reunia, faziam lanches deles... Hoje essas pessoas dizem que não vão dar mais porque isso tudo é hoje lá no Cras, aí eles não dão mais nada. É isso que muitas lideranças dizem que piorou um pouco. As pessoas dizem hoje: “Eu não vou mais contribuir porque isso é obrigação do município, do governo. Tem o Cras lá, é eles que têm que realizar.” Não é mais a associação, a federação... (Entidade comunitária 2, município A).

Esses são elementos reveladores que dimensionam o quanto a filantropia está imbricada à assistência social, funcionando historicamente como uma força contrária que pode frustrar a efetivação dos direitos conquistados e já inscritos em lei nesse campo.

Ademais, no contexto do Estado democrático de direito, numa conjuntura de garantias constitucionais que obrigam o poder público a prover necessidades sociais, independentemente de contribuição, como é o caso da assistência social, a subvenção social como modalidade de transferência direta de recursos públicos para entidades privadas, mecanismo criado em 1964, torna-se incompatível com a lógica de efetivação de direitos de cidadania, constituindo-se, portanto, uma irracionalidade.

Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica. Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados (BRASIL. Art. 16, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

O mecanismo de repasse sob a lógica de subvenção social vem sendo denunciado por Mestriner (2010), entre outros motivos, por se caracterizar como um dispositivo de “não afirmação de direitos”, na medida em que a referência das prestações deixa de ser pública e passa a ser vinculada à unidade que faz a entrega, visto que quem se credencia junto ao Estado para receber a ajuda pública – por meio de subvenções, no modelo de convênio, ou

concessão de bens – é a entidade, e não o cidadão.

Embora não tenha rebatimento direto nas ofertas da rede privada, cabe lembrar que existe a modalidade de financiamento indireto às entidades por meio de “exonerações tributárias” materializadas em imunidades sobre as contribuições da seguridade social ou cobrança de impostos por meio da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) – aliás, um dos espaços de tensionamento de maior amplitude nacional, visto que envolve um emaranhado de entidades, muitas delas vinculadas organicamente a grandes empreendimentos mercantis lucrativos. É uma modalidade que, apesar das recentes alterações no seu marco regulatório, ainda não tem ligação mais estreita com a operacionalização do Suas. Esse é também um processo em construção.

Outra apreensão presente no processo de definição do público/privado no Suas se refere à precarização das ofertas, que, num processo tortuoso de terceirização, transfere para as entidades a responsabilidade de prover necessidades dentro da sua capacidade, de acordo com suas escolhas. Essa estratégia de oferta indireta de baixo custo para a ampliação de cobertura é refutada nas entrevistas, embora haja o reconhecimento pelos sujeitos da importância da participação das entidades nas entregas de provisões públicas como estímulo à formação de redes locais de proteção social.

No caso de as entidades continuarem a oferta dos serviços, cabe ao Estado financiar, mas será que vai ser suficiente pra dar qualidade dos serviços à altura dos Cras? A gente faz uma avaliação dos nossos projetos e a gente vê que os custos saem mais baratos que os realizados lá no Cras, lá no posto de saúde. Mas, se a gente for olhar, a gente vai ver que a questão do cuidado está mais perto da comunidade. A entidade está mais perto das pessoas que o Cras. O Cras está no território, mas quem está dentro da comunidade é a entidade. Ele (o Cras) está num bairro, mas atende outros bairros com uma distância maior (Entidade comunitária 2, município A).

Reivindicam-se transferências sistemáticas para que não haja descontinuidade das ofertas; regras claras fundadas na racionalidade do interesse público, que haja padronização nos custos dos serviços para que as ofertas mediadas pelas entidades alcancem o padrão de qualidade definido pelo Estado.

Nas entrevistas já se percebe algum movimento nesse sentido, com a adoção de chamadas públicas para que entidades possam participar da rede de atendimento, com os tipos de serviços, quantidade e territórios a serem ofertados, definidos pelo poder público.

- Reciprocidade/conflito: bases para uma nova relação

À luz do método dialético materialista histórico adotado nesta tese, é preciso construir outras bases para a refundação dessa relação, agora sob a lógica do direito e do caráter público da política. “Com o Suas, a assistência social brasileira obriga-se a rearranjar a participação dos atores públicos e privados observando a primazia estatal na condução das ações”, afirma Renato de Paula (2010, p. 142).

Nessa linha, o pensamento desencadeado por Pereira-Pereira (2002) de que a relação público/privado presente na operacionalização dessa política traz em si a reciprocidade/conflito como unidade dialética histórica apresenta uma contradição que deve ser trabalhada para que seja construído o interesse público e para que a política possa ser aperfeiçoada.

Percebe-se em algumas entrevistas o despertar para a (re)fundação dessa relação, centrada em bases democráticas, aberta ao debate público, assegurando-se a livre manifestação de todos os segmentos da sociedade.

O Suas, como sistema público, não precisa das entidades, mas existe uma mediação necessária. Essas entidades sempre existiram, e a sociedade civil tem sua autonomia dentro do processo. Ela se organiza e se estabelece. É uma sociedade civil pulverizada, contraditória, interesses que se enfrentam. As entidades precisam estar direcionadas a partir de uma política muito bem determinada com critérios estabelecidos, porque elas tinham uma autonomia... Havia uma inversão, eram elas que regulavam a gestão. E eu vou dizer que em muitas dessas atividades, dessa prestação de serviços, há muitas voltadas para população de rua, catadores... O poder público não tinha nada, nunca teve nenhum protagonismo nessa área. Nós aprendemos tudo com essas grandes ONGs que trabalhavam com esses segmentos. Então, eu acredito que haja um processo necessário para mediar isso. Inclusive essas entidades, as mais sérias nesse trabalho, não defendem que isso deva ser um trabalho delas. Elas dizem que isso é um trabalho do Estado. Elas têm essa pauta de defender a dimensão pública da política (Ex-gestora, município B).

Na rediscussão dos referenciais que mediarão essa relação, ganha força a ideia de complementaridade em todos os níveis de proteção, conforme previsto na lei. Os sujeitos da pesquisa revelam em suas manifestações a consciência sobre o caráter limitado e restritivo da atenção pelas entidades na medida em que acabam restringindo o acesso aos membros da comunidade que estão no raio de abrangência da entidade, enquanto veem no poder público a

possibilidade de agir numa área mais ampla no horizonte da universalidade.

Todo mundo que participa dessa política e que compõe a rede é como se fosse alguém ali funcionando como suporte. Na perspectiva do direito, as entidades devem funcionar como suporte, isso na teoria, na perspectiva de rede. E a gente não vê isso nos níveis de complexidade mais avançados. Na medida em que aumenta o nível de complexidade, há um distanciamento das responsabilidades do Estado, há uma desresponsabilização do Estado. Diante de como se construiu a assistência social, eu acho que existe, dentro da rede de proteção, principalmente nesse que a gente trabalha (alta complexidade), existe um trabalho bom, feito pelas instituições, mas o que digo de desresponsabilização é que ainda não há uma regulamentação, né? Nesse nível. De repente não é interessante para uma entidade fazer um trabalho onde a responsabilidade central é do Estado, e você, que assume o maior ônus, é quem vai batendo na porta da sociedade pra pedir... (Entidade, município B).

Como se vê nessa área, despontam muitas controvérsias, imprecisões e lacunas a serem preenchidas, colocando uma lista infindável de tarefas que serão – na luta ativa – incluídas na arena política como uma prioridade pública inadiável.

- Suas e a retração das ofertas privadas.

A implantação do Suas nos dois municípios, onde foi feito o levantamento dos dados empíricos que oferecem suporte para as análises nesta tese, se deu em meio a consensos e dissensos, já referidos no capítulo anterior. Mas, neste item, é preciso destacar que, nas entrevistas, os sujeitos da pesquisa anunciam o efeito curioso da retração das ofertas da rede privada, com maior ou menor intensidade nos dois casos estudados.

Pela escolha nacional de induzir, inclusive com aporte de recursos, a formação de uma rede pública estatal de atendimento da proteção básica em todos os municípios brasileiros, algumas interpretações se remetem à assistência social como uma política “bancada” pelo Estado.

Hoje quem banca a manutenção dos Cras, Creas... Todas essas políticas voltadas para a assistência social, inclusive a capacitação, tudo isso hoje é feito pelo Estado – os entes federados. Eu acho que hoje o setor privado faz muito pouco. Na época do assistencialismo, fazia mais que o Estado. Chegou uma época aqui no município que eu coordenava cinco grupos de idosos. Eu recebia cinco salários do município pra manter cinco grupos em diferentes bairros, quatro bairros na cidade e outro na zona rural. Hoje não recebo mais,

porque isso foi absorvido pelo Cras, e eu sei que esse é o correto (Entidade comunitária 1, município A).

Há um pensamento construído de que o processo de implantação do Suas impôs que as entidades fizessem suas adaptações às normas e às regras do novo modelo de atendimento, e o movimento de adesão a essa ideia acabou formando dois grupos opostos: um grupo adepto às mudanças, que fez suas adequações e que permaneceu com o convênio dada a necessidade; e outro grupo, agora os sem convênio, que, preso ao conservantismo, reluta em se submeter às regras e ainda tem a visão de que os recursos devem ir para a entidade para, a partir daí, eles mesmos estruturarem a sua política e o seu atendimento.

Na nossa gestão teve mais ação direta do poder público, sem envolver entidades. Na nossa gestão nós não ampliamos o número de convênios, pelo contrário, nós diminuimos. Nós ofertamos direto, algumas até permanecem até por causa dos espaços, às vezes é mais distante, é importante tê-la... Mas nós diminuimos. Por exemplo, antes alguns serviços eram ofertados dentro das associações porque era a única forma de a gente ter acesso à comunidade. Mas, a partir do momento que se instalou o Cras dentro da comunidade, não tinha mais necessidade dessa ação indireta. Houve muita tensão e descontentamento, mas só no início, depois eles compreendem (Ex-gestora 2, município A).

O fato é que o reordenamento proposto nas diretrizes e prioridades nacionais, operacionalizadas pelo município, afetou a relação público/privada acomodada há décadas em cada município, movendo as coisas de lugar e produzindo um movimento contraditório, despertando a consciência de cada ator – tanto da rede pública estatal como privada não mercantil – para a racionalidade do direito na assistência social.

Tinha outras entidades que tinham os grupos e, inclusive, não recebiam incentivo financeiro do município (cederam a sede para funcionamento dos serviços de convivência). O que ficou difícil é que os grupos de idosos que foram pra dentro dos Cras... Não é aqui puxando a brasa pra sardinha da instituição, não, mas o grupo de idosos que hoje funciona dentro do Cras não recebe melhor assistência do que a instituição oferecia, não. Não tem. Ele pode até ter a equipe multiprofissional lá dentro pra atender e trabalhar com eles... Mas a instituição trabalhava mais perto deles. Eu não estou querendo dizer que a gente... Nem quero voltar para o assistencialismo, mas acho que tem que ter um olhar mais cuidadoso... Eu acho que as entidades ainda poderiam continuar ofertando serviços, mas está muito dificultoso. Inclusive muitos idosos se afastaram, muitos grupos se acabaram (Entidade comunitária 2, município A).

Conheço algumas entidades que ficaram bem abaladas. São instituições que, por não terem se preocupado com os serviços, programas e projetos, e mesmo antes do Suas não se preocuparam com estrutura, elas vão ficando naquele fazer mingüado. Até porque a grande maioria fazia o que a proteção básica faz, e o Estado acaba fazendo melhor do que as instituições. Algumas que a gente conhece se abalaram bastante e a gente nem sabe como sobrevive. Antes do Suas, a gente visitava instituições como conselho e tinha algumas delas que a gente podia lacrar. Podia botar uma faixa na entrada: proibido funcionar, de tão ruim que já era. Só faltava placa: aqui é o favorecimento em troca de seu voto. Você percebia que, em tempo de política eleitoral, tudo bombava dentro da instituição. Quando passava aquele processo, a instituição começava a fazer qualquer coisa pra dar justificativa naquele meio onde ela estava. E, quando o Estado assumiu a proteção social básica com um nível de organização, de estrutura, de uma política de direito, eles perderam espaço ou se adequaram. Porque aquela que se adequar consegue (Entidade, município B).

No movimento de construção/desconstrução, deslocamento das coisas de lugar, eliminação de umas coisas e substituição por outras, a efetivação do Suas vai se construindo em um processo contraditório por meio do qual vai se formando a cultura do direito ou do não direito em cada lugar.

Após o Suas, as entidades reclamam, as lideranças locais reclamam porque os Cras que estão hoje dentro das comunidades, por exemplo, eles exercem uma liderança que antes era exercida por um líder local, pelas entidades. Agora o papel de organizar a rede socioassistencial no território acabou sendo uma atribuição do Cras, e quando o Cras assume isso ele gera um desconforto naquela liderança local ou entidades daquele território. No início, as lideranças comunitárias sentiram mais isso, como se o Cras estivesse chegando pra tomar o espaço que era deles. Hoje eu já percebo que, em territórios como no território de Mimi Marinho, onde as lideranças locais em princípio antipatizaram a ação do Cras, hoje eles estabelecem uma relação de apoio de um ao outro bem salutar. Com as entidades é preciso fortalecer um pouco isso. Ainda estamos em trabalho de conquista, ainda não conseguimos ter essas entidades dentro da nossa rede como parceiras, porque elas pensam que vamos tomar o espaço, mas não é, né? (Gestora, município A).

“Só que a história não nos faz as coisas tão fáceis nem tão cómodas”, escreveu Luxemburgo (2011, p. 322) na virada do século XX. Cada passo, cada ação empreendida deve orientar a direção rumo ao objetivo primeiro, que é a criação de condições para que a assistência social se materialize como uma política concretizadora de direitos.

A expansão da cidadania é uma tarefa para muitos, não se restringe a uma ação isolada

de governos. Esse é um dos caminhos interpretativos escolhidos para expor os pensamentos de diferentes atores sobre a relação público/privado no Suas. A compreensão de que a implantação do Suas enseja práticas políticas na medida em que dessa experiência vivida pode estar produzindo algo de novo.

O Suas, na conjuntura atual da assistência social como direito, é o “ponto nodal” do encontro de muitas contradições relacionadas ao dever público do Estado de construir respostas às necessidades sociais, à participação da sociedade no efetivo controle social democrático e na oferta pública de provisões e prestações, à garantia do financiamento público para as ofertas da rede pública e privada, à ampliação da rede de proteção social, ao protagonismo dos usuários e ao acesso universal às provisões e prestações, que, trabalhados em seu conjunto, podem produzir transformações nas relações de poder em cada local.

6.3 Democratização da assistência: “a centelha se acende na ação”

Esse último indicador analítico – tão ou mais importante do que os anteriores – oferece subsídios para a compreensão sobre o processo de democratização da política de assistência social a partir das representações sociais dos sujeitos investigados, produzidas da sua experiência de participação nos diversos fóruns de discussão da política.

Para continuar essa análise, convém resgatar que a categoria contradição, além de impedir que se dê às interpretações alguma linearidade, é um método que permite a valorização de cada estágio no processo de construção/desconstrução dos instrumentos de democratização de uma experiência em movimento, do mesmo modo que permite que se vislumbrem as dificuldades e recuos.

No caso em particular da assistência social, dado o tradicionalismo que a circunda, cada embate nos espaços de discussão da política precisa ser valorizado, da mesma forma que as pequenas conquistas precisam ser reconhecidas como tal para que não sejam transfiguradas em dádiva.

Por meio da observação no campo, identificou-se o esforço coletivo de democratização da informação, desvelando-se na prática a materialidade do papel do conselho como espaço político e lugar de disputa mediada pelas regras institucionalizadas. É nesse

horizonte que este tópico foi sistematizado. Existiriam outros caminhos, como, por exemplo, o de perseguir a ideia de controle social democrático usualmente aplicado quando se pretende referir-se aos conselhos e conferências a partir da sua institucionalização.

Mas, em busca de manter a coerência metodológica do caminho percorrido até aqui, fez-se a escolha pela análise das percepções dos sujeitos da pesquisa produzidas nos processos vivenciados, no sentido de capturar o movimento ativo de construção de uma cultura democrática a partir de três aspectos destacados na implantação do Suas, voltados para construção dos interesses coletivos: os conselhos, as conferências e a presença dos usuários nesses espaços.

Sobre os conselhos, serão examinados os sentidos atribuídos aos procedimentos democráticos relacionados à sua forma e conteúdo: quem são os conselheiros, como se dá o processo de escolha dos seus membros e sobre o que deliberam. Nesse item, está o ponto de vista de Neves (2014) sobre a dimensão contraditória desses espaços institucionalizados de democratização da gestão da política.

[...] é importante ressaltar que, embora esses espaços sejam frutos de lutas sociais, eles também correm o risco de serem despoliticados, esvaziado do seu conteúdo político, tanto pela ofensiva neoliberal brasileira, quanto pela herança de uma relação entre Estado e sociedade civil marcada pelo clientelismo e patrimonialismo presente na política brasileira. No entanto, é necessário pensar que tais práticas também são capazes de afirmar uma nova cultura política pautada na abertura de um horizonte de práticas democratizantes (NEVES, 2014, p. 238).

Sobre as conferências, a intenção é identificar o seu potencial como espaço de debate e decisão sobre as escolhas da assistência social, portanto um lugar de encontro/desencontro de velhos e novos atores, buscando ainda localizar experiências de criação de espaços alternativos de ampliação do debate público sobre a política.

No que diz respeito à presença dos usuários, o propósito é analisar o sentido político da presença dos destinatários da assistência social nos espaços de construção do interesse social em torno do tema, a partir das percepções de cada um dos atores envolvidos.

No conjunto de opiniões, revela-se que os espaços de construção de interesses comuns em torno da agenda política da assistência social ainda são muito restritos aos mecanismos institucionalizados – conselhos e conferências. Embora tenha sido identificada uma experiência local diferenciada no município B, já se percebem mudanças nas pautas dos

parlamentos municipais – ver último capítulo – e a inserção do tema nos veículos de comunicação de massa, nos últimos dez anos, conforme registro no capítulo anterior.

6.3.1 Conselhos e procedimentos democráticos

A emergência dos conselhos de gestão pós-Constituição Federal de 1988 é um tema largamente discutido sob o ponto de vista teórico e prático, ocupando espaço em uma vasta literatura – livros, periódicos, artigos – em todo o País, contemplando análises sobre os limites e possibilidades desse mecanismo de participação popular na gestão pública em busca do desvendamento do seu potencial democratizante nas diversas políticas setoriais.

Sobre essa possibilidade de democratização das políticas públicas por meio desses espaços, Pontual (2008), identificando duas tendências opostas na literatura sobre o tema – uma mais otimista de que os conselhos “podem tudo”, outra mais próxima de pessimista, que, diante dos entraves, os identifica como aqueles que “nada podem” –, constrói nas suas análises uma terceira referência fundada na categoria contradição. Nessa linha de pensamento, qualquer olhar sobre os recentes canais institucionalizados de participação popular no Brasil precisa ser contextualizado como parte do processo de construção democrática no País.

É nessa linha que se segue o olhar sobre as ideias produzidas a partir dos conselhos municipais de assistência social, nos casos em estudo.

Do ponto de vista institucional, os conselhos municipais são reconhecidos juridicamente como mecanismos de participação popular na definição de escolhas públicas, no planejamento e acompanhamento das provisões e prestações da política, o que, em se efetivando, pode se configurar num instrumento político de democratização da gestão da assistência social nos municípios, podendo se constituir, nas análises de Rizzotti (1999), espaços políticos nos quais as práticas podem influenciar no jogo político local, alterando as relações de poder estabelecidas nos espaços locais. Sob esse ponto de vista, um olhar sobre os conselhos municipais torna-se inevitável, reconhecendo-os como lócus de convergências de contradições, materializando-se como um objeto a ser trabalhado na prática política.

No recorte temporal e histórico desta tese, os conselhos municipais de abrangência local, nos dois casos empíricos, desde 1996, estão previstos em lei, tendo sido alterada

algumas vezes, registrando-se a última modificação em 2006, no município A; e em 2008, no município B, com o intento de adequar as regulações locais às normas estabelecidas, nos anos pós-Suas. Por esse motivo, são essas últimas legislações que oferecem suporte para as análises nesse tema, mesmo que nas suas manifestações os sujeitos da pesquisa tenham feito referências a uma década de implantação do Suas.

É inconteste que a assistência social, na sua estruturação como política pública integrada à seguridade, deve se abrir para o envolvimento de todos os entes federados, das entidades de assistência social, trabalhadores, usuários e outros atores da sociedade – do mesmo modo que estar mais perto da vida cotidiana de cidadãos e cidadãs, aberto às reivindicações de atenção às velhas e novas necessidades e fundar-se no diálogo direto com os destinatários é uma exigência constitucional, no contexto do Estado democrático de direito. Mas a efetividade desse dispositivo constitucional, como qualquer imperativo legal, não ocorre sem mediações históricas. Sua maior ou menor possibilidade de concretização vai estar relacionada às determinações sociais, políticas, econômicas e culturais e à ação dos sujeitos em circunstâncias concretas.

O primeiro apontamento que pode ser feito emerge das análises do marco regulatório local por meio do qual se institucionalizaram os conselhos nos respectivos municípios, cujas práticas são apreciadas nesta tese. Trata-se de um olhar à luz da crítica marxista, que aponta para os limites da fronteira da lei como forma jurídica do direito, visto que seu conteúdo reflete as relações sociais em toda a sua complexidade.

O direito deve ser diferenciado da lei, pois ele é muito mais que isso. A tentativa de igualar o direito à lei – e fazer crer que ele só pode ser criado pelo Estado – é uma construção da burguesia para fazer crer que toda a legislação é direito, ou seja, tem base nas relações sociais de determinada sociedade (ALVES, s/d, p. 5).

Nessa direção, é imprescindível considerar o caráter instável e mutável das leis para compreender as inúmeras alterações realizadas na legislação que dá materialidade jurídica ao direito à assistência social. Do mesmo modo, é fundamental compreender que essas leis, refletindo as contradições que as originaram, podem ser portadoras de avanços e continuidades ou mesmo de significações controversas que vão ganhar contornos diversos na sua efetivação.

É o caso das legislações vigentes que regulam os conselhos municipais nos dois casos empíricos que trazem incongruências relacionadas à composição dos conselhos – nos aspectos

da paridade e representatividade – e à sua natureza deliberativa.

Conforme consta em suas legislações municipais, os conselhos, seguindo as normativas do Suas, são reconhecidos como órgãos colegiados, de natureza deliberativa, de caráter permanente, sendo-lhes imputadas três funções básicas: propositiva, fiscalizadora e deliberativa.

Na explicação de Márcia Pinheiro e Renato de Paula (2010), a dimensão propositiva diz respeito às recomendações e orientações que podem ser emanadas do conselho; a fiscalizadora está relacionada às suas atribuições no sentido de fazer cumprir as normas e as padronizações reguladas; e a deliberativa é expressa nos próprios atos decisórios, os quais podem resultar em aprovação ou desaprovação, que se tornam públicos por meio de resoluções.

Nos dois casos em estudo, constam, ainda, nos termos da lei: a vinculação dos conselhos ao órgão gestor da política de assistência social; a definição das matérias sobre as quais terão atribuição de deliberar, opinar, avaliar ou acompanhar, entre as quais se destacam o plano, o orçamento e a execução financeira, o funcionamento e a qualidade dos serviços e a previsão de reuniões ordinárias mensais.

Em relação à composição, as legislações locais seguem a lógica de estruturação do conselho como um espaço formado por representações do governo e da sociedade civil. Mas, ao estabelecer quem são os interlocutores de dentro do governo e os atores da sociedade a serem escutados, os conselhos recebem traços diferenciados, conforme se pode observar a seguir, com base nas leis vigentes em cada lugar.

Em Fortaleza-CE, amparado na Lei 9.405/2008, está prevista uma composição de 20 conselheiros efetivos, com igual número de suplentes, e são identificados, como interlocutores governamentais da assistência social no conselho, os representantes das áreas do desenvolvimento econômico, habitação e dos órgãos: Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci) e Secretarias Regionais Administrativas. Os atores da sociedade civil identificados para serem escutados são representações de trabalhadores da área, entidades da rede, entidades de defesa de direitos e usuários dos serviços.

É importante observar a ausência de interlocutores governamentais necessários à efetiva articulação da rede de proteção social local, como saúde, trabalho e educação. Trata-se de um desenho feito em uma determinada conjuntura, incompatível com a demanda crescente por respostas intersetoriais capazes de dar respostas mais efetivas às necessidades sociais,

num contexto de aprofundamento da desigualdade social. Acrescente a isso o fato de que a gestão municipal – desde janeiro de 2013 – vem passando por sucessivas reformas administrativas, inclusive algumas afetando o órgão gestor da assistência social com novos arranjos organizacionais, requerendo, portanto, novas alterações no seu marco legal.

Em Sobral-CE, a Lei 707/2006, que regula a composição do conselho, não estabelece o número total de membros, apesar de serem listados entre representações governamentais e não governamentais 20 vagas efetivas com igual número de suplentes.

Embora as diretrizes e normativas nacionais prescrevam a paridade na composição, devendo destinar-se 50% das vagas aos representantes governamentais e 50% aos representantes da sociedade civil, de modo que os diferentes segmentos: trabalhadores, usuários e entidades de assistência social estejam representados, pode-se constatar que essa construção é ainda um processo inconcluso, portanto, um desafio a ser superado na prática política da assistência social.

Quanto ao número de conselheiros entre as “duas esferas de representação”, previsto nas leis locais, é possível visualizar no quadro que se segue as peculiaridades de cada lugar.

Tabela 3 – Composição dos conselhos por município e “esfera de representação”, conforme base legal

Município	Composição	
	Governo	Soc. Civil
Sobral	12	28
Fortaleza	20	20

Fonte: Lei 707/2006 – Sobral e Lei 9.405/2008 – Fortaleza.

É importante lembrar que, em publicação recente (2013), atualizando as orientações gerais para adequação da lei de criação dos conselhos às normas vigentes e ao exercício do controle social no Suas, o Conselho Nacional de Assistência Social reiterou a recomendação de que o número de conselheiros não fosse inferior a dez membros efetivos, orientação que já vinha sendo veiculada desde 2006.

À luz dessa recomendação, somente o município B inscreveu no texto legal a determinação de 20 conselheiros efetivos, entre governo e sociedade civil, prevendo-se igual número de suplentes. Por sua vez, o município A, além de não definir legalmente o

quantitativo de conselheiros, estabelece que: “[A] soma dos representantes de que trata o inciso II (Da Sociedade Civil), do presente artigo, não será a metade de todos os membros do CMAS” (Lei 707/2006, artigo 3º, parágrafo 2º).

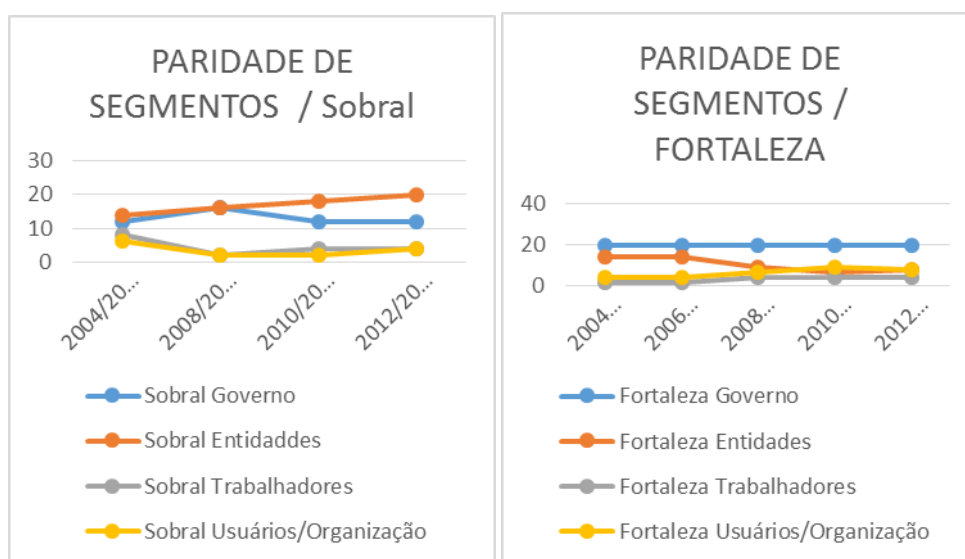
Mesmo admitindo que a paridade, mais do que uma simples questão numérica, está ligada à relação de forças presentes no conselho, pensamento desenvolvido por Raichelis (2000), é importante observar que a indefinição numérica, numa conjuntura avessa à gestão democrática, torna – já de partida – o conselho em condição de desequilíbrio, reduzindo ou eliminando forças contraditórias à centralização das decisões.

Em estudo comparativo sobre a efetividade deliberativa dos conselhos municipais de assistência social no período de 1997 a 2006, Cunha (2009) associa a importância da inclusão em lei do quantitativo de conselheiros de cada esfera de representação como expressão de alguma expectativa de justa medida nas relações de força presentes no conselho, o que pode influenciar nos processos deliberativos.

Isso também não quer dizer que a perspectiva democrática do conselho esteja na sua distribuição quantitativa de vagas entre as duas esferas. Como afirma Pontual (2008), a paridade é um fenômeno histórico, considerando-se as assimetrias estabelecidas entre a representação governamental e não governamental, principalmente no que se refere ao acesso às informações, tanto as relacionadas às próprias políticas públicas como à dinâmica imanente ao poder público.

Entretanto, é muito provável que a indefinição legal do quantitativo registrado no município de Sobral tenha contribuído para o desequilíbrio na composição das forças presentes no conselho, ao longo dos dez anos de implementação do Suas no município, situação diferenciada em relação ao município de Fortaleza, conforme se pode visualizar no gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Comparativo da paridade numérica entre os conselhos municipais de assistência social, nos dois casos analisados (período 2004-2014)



Fonte: Lista de frequência de reuniões fornecidas pelos respectivos conselhos, período 2004-2014 (elaboração própria).

Aparentemente poder-se-ia analisar que a desigualdade numérica, identificada no município de Sobral, tenha sido favorável à sociedade, que acabou assegurando maior presença. Mas, observando-se a categorização expressa em lei dos atores da sociedade civil, percebe-se a presença questionável – do ponto de vista normativo – de determinados segmentos nominados como sociedade civil.

Art. 3º. O CMAS terá a seguinte composição:

I – [...]

II – Da Sociedade Civil

- Representante (s) dos prestadores de serviços na área:

a) Representante(s) de Creches;

b) Representante(s) de Escolas Especializadas;

c) Representante(s) de Albergues ou Asilos;

d) Representante(s) de Instituições de Atendimento a Crianças e/ou Adolescentes;

- Representantes dos profissionais da área:

a) Representante(s) dos Assistentes Sociais;

b) Representante(s) dos Cientistas Sociais;

c) Representante (s) de Psicólogos;

d) Representante (s) de Pedagogos.

- Dos Usuários:

- a) Representante(s) das Entidades ou Associações Comunitárias;
- b) Representante(s) dos Sindicatos ou Entidades Patronais;
- c) Representante(s) dos Sindicatos e Entidades de Trabalhadores;
- d) Representante(s) de Associações de Portadores de Deficiência;
- e) Representante(s) das Associações da Criança e do Adolescente;
- f) Representante(s) de Associações de idosos (Lei 707/2006).

No caso de Fortaleza, a Lei Municipal 9.405/2008, no artigo 6º, incisos XI, XII, XIII e XIV, prevê a participação de dois representantes de trabalhadores na área da assistência social, dois representantes de entidades da rede socioassistencial, três representantes de entidades de defesa de direitos e três representantes de usuários dos serviços de assistência social.

Cabe enfatizar que, no atual marco regulatório do Suas, a Lei Federal nº 12.435/2011, reafirmando a Resolução CNAS 24/2006, estabeleceu uma linha demarcatória para definir os atores da esfera da sociedade civil no campo da assistência social, categorizando as representações nos seguintes segmentos: organizações e entidades de assistência social, usuários, organizações e entidades de trabalhadores do setor e organizações e representantes de usuários.

Na descrição de Márcia Pinheiro e Renato de Paula (2010), a categoria entidades da assistência social é atribuída às entidades que prestam e executam serviços; entidades de assessoramento que contribuem para o fortalecimento de outras entidades por meio de formação e capacitação de lideranças e entidades de defesa, efetivação e construção de novos direitos. Os trabalhadores são aqueles que atuam na área, seja na formulação, execução e avaliação da política, considerando as suas formas de organização, excluindo a representação patronal ou mera representação corporativa, mas inserido na luta pelos direitos sociais. Finalmente, os usuários constituídos de “pessoas e/ou grupo beneficiados pelos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizados, sob as formas diversas” (PINHEIRO; PAULA, 2010, p. 88).

Apesar dessa regulação, ainda persistem muitas assimetrias no engajamento de atores tradicionais e na entrada em cena de novos atores nos processos de discussão e deliberação da assistência social, revelando a complexidade e as contradições do processo de democratização – seja pelas determinações mais gerais, pela resistente cultura política conservadora, seja pelas práticas tradicionais de gestão, em que o sentido maior da ação é o escamoteio dos

conflitos e não a construção de interesses coletivos a partir do confronto de interesses, mediados por regras claras e democráticas, pactuadas por todos os envolvidos.

Pode se ver na composição dos dois conselhos, ao longo de dez anos, a difícil tarefa de reconfiguração do espaço do conselho, redefinição dos atores e inclusão de novas pautas.

“As regras que estruturam a composição dos conselhos são relevantes por identificarem quais os atores que compartilham efetivamente o poder decisório, assim como evidenciam possíveis restrições no acesso a esse espaço”, constata Cunha (2009, p. 225).

Um segundo apontamento diz respeito aos pensamentos manifestos dos sujeitos da pesquisa. Analisadas a partir desse ponto – que já se pode antecipar –, revelam o movimento histórico e contraditório de democratização da assistência social expresso no processo de escolha dos conselheiros, nos processos deliberativos, na presença de usuários e na construção de espaços de ampliação do debate em torno da política, em cada lugar.

a) Sobre a escolha dos conselheiros

Embora a instituição dos conselhos de gestão seja considerada na literatura como um avanço na construção da democratização da gestão, o caráter representativo é, ainda, um entrave no alargamento de práticas verdadeiramente democráticas. Isso porque nem sempre a representatividade vem conjugada com a legitimidade, vícios herdados das tradições nas formas de fazer política neste país. E, na maioria das vezes, os vínculos entre representantes e representados são muito frágeis, comprometendo uma relação mais orgânica entre ambos.

Considerando que a racionalidade de escolha dos conselheiros da esfera governamental, nos dois casos em análise, pauta-se na lógica da livre indicação dos gestores dos respectivos órgãos elencados em lei – sem previsão de qualquer requisito –, pode-se afirmar que o estudo de Raquel Raichelis sobre a escolha de representação governamental para o CNAS, publicado em 1998, continua atual nos anos pós-Suas.

No geral, os membros da “bancada” governamental são indicados por seus correspondentes ministérios a partir de critérios pouco explicitados, dada a extrema setorização existente e a ausência de diretrizes gerais que orientem a escolha dos representantes (RAICHELIS, 1998, p. 201).

Essa tem sido a regra replicada nos municípios. A rotatividade dos conselheiros

governamentais, as ausências justificadas, a difícil articulação intersetorial nas gestões locais e as frequentes tensões produzidas entre os conselheiros das duas esferas de governo pela postura de representações do governo de defesa intransigente dos interesses do governo, em detrimento dos interesses coletivos, dão o tom na dinâmica de funcionamento dos conselhos: nas reuniões plenárias, de comissões e até mesmo na organização das visitas de fiscalização.

Vale destacar que a maioria das indicações sobrecuem nos atores, reconhecidos como de confiança da gestão, normalmente ocupantes de cargos comissionados, às vezes, inclusive, com pouca habilidade política para lidar com os conflitos.

No caso da escolha da representação da sociedade civil, a inovação democrática veio com a instituição de fóruns próprios, convocados para esse fim, com edital de chamada pública e formação de comissão eleitoral constituída especificamente para a condução do processo eleitoral sob a coordenação de um membro dessa esfera. Conforme consta nos respectivos regimentos, a convocação de assembleia ou fórum deliberativo é revestida de ato deliberativo do conselho, por meio de Resolução, assegurada a ampla divulgação.

Como são escolhidos os membros do conselho? Existe um fórum, um fórum participativo onde a gente passa o dia inteiro em discussões, reunindo todas as entidades que podem participar. Então, não é uma coisa de alguém que indica, mas todos da sociedade civil são eleitos. É um dia inteiro de discussões para fazer a eleição. Elas vão se perpetuando, mas porque são entidades mais atuantes dentro da assistência social e dentro do município. Há renovação, há sim, mas é pouca. A gente não pode desqualificar o trabalho dessas entidades (Trabalhadora/conselheira, município A).

No município A, a condição de habilitação para entidades não governamentais que concorrem ao pleito é a apresentação do estatuto e da ata da última eleição da diretoria, não fazendo qualquer alusão a critérios de habilitação para trabalhadores e usuários.

Já no município B, o regimento interno do CMAS estabelece regras claras de habilitação. Às entidades é exigida a inscrição atualizada do conselho, estatuto atualizado, ata da última eleição da diretoria e ofício da entidade formalizando a indicação; aos usuários é exigida pelo menos uma das situações: ser beneficiário, ter participação ativa na comunidade, ter participado de eventos da assistência social, comprovado por meio de certificado. Não há requisitos explicitados para a escolha de trabalhadores da área.

Os fóruns são precedidos de mobilização de todas as entidades inscritas: o conselho, os trabalhadores ou organização de trabalhadores da área e usuários. Em particular, no

município B o fórum é antecedido por discussões nos territórios de Cras com o intuito de mobilizar os usuários dos serviços a se fazerem presentes no fórum de eleição da sociedade civil. É uma oportunidade que torna objetiva a possibilidade de alargamento do debate público sobre assistência social como direito.

Todos os usuários são eleitos... São votados... Eu mesma fui votada, em um encontro... Eu estava empatada com outra e no desempate eu ganhei. Eu não tinha intenção nenhuma de participar disso, mas houve uma mobilização dos Cras, no encontro estavam todos os Cras juntos e elas perguntaram quem queria participar. Aí ninguém quis, e eu achei aquilo tão pobre, né? Um bairro tão... Tinha gente do Conjunto Ceará, Genibaú, Granja Portugal, tanta gente... E ninguém se oferecer pra ajudar. Aí eu me ofereci sem intenção nenhuma, sem nem saber que era, né? Eu cheguei aqui sem saber nada, aí eu disse: vou cooperar, a gente tem que cooperar (Usuária/conselheira, município B).

Na apreciação de Cunha (1999), essa mobilização para o processo eleitoral de escolha das representações da sociedade civil pode servir para impulsionar a emergência de novos sujeitos e a exclusão de outros resistentes à participação popular ou mesmo à assistência social como direito, qualificando os atores e os processos decisórios.

* A construção dos processos decisórios

A ideia de democratização dos processos decisórios na política de assistência social *per se* já expressa sua dimensão contraditória, visto que se propõe ao alargamento de espaços públicos ocupados por uma pluralidade dos atores com base na democracia representativa, um formato restritivo de poder decisório, mediado pela delegação do poder de representação entre pares. Mas esse aspecto não anula nem destrói as possibilidades objetivas que as práticas políticas na construção desses espaços podem suscitar. No pensamento desenvolvido por Rosa Luxemburgo lá atrás, no contexto da Revolução Russa, “só a experiência é capaz de corrigir e abrir novos caminhos” (2011, p. 207). Esse é o caminho da maturidade.

Feitas essas considerações iniciais, neste item serão analisadas as experiências locais, tanto do ponto de vista formal como dos significados atribuídos pelos sujeitos em cena na luta local pela ampliação de espaços públicos e democratização das relações de poder.

Regimentalmente, as experiências analisadas revelam a adoção de regras balizadoras de procedimentos democráticos formais, prevendo-se diferentes estágios no processo

decisório, de modo a assegurar a discussão, a decisão e a publicação do posicionamento do colegiado. Os regimentos assinalam que o processo, desde a pauta à resolução, conste em ata que deverá ser lida e assinada por todos na reunião seguinte antes da leitura da pauta estabelecida no documento de convocação.

Nesse processo de construção das decisões, precedido pelo debate sobre as necessidades, as alternativas de solução e a definição de melhor forma de atendê-las, Pontual (2008) identifica o conceito de deliberação atribuído à democratização da assistência social.

As matérias das discussões devem ser previamente agendadas, de modo a assegurar o aprofundamento do debate nas comissões e nas reuniões ordinárias e/ou extraordinárias.

Existe uma prática que a gente tá querendo quebrar e que vem sendo muito tensionado. A de só discutir a pauta que vem da secretaria. Como a política de assistência é muito dinâmica e existem muitas coisas que precisam ser aprovadas, o conselho estava meramente à disposição das pautas da fundação e da secretaria (Trabalhadora/conselheira, município A).

Esse conselho se reúne... Tem os dias... Eu participo de três comissões, Bolsa Família, Cadastro e Política de Assistência Social. Tem as sessões ordinárias, extraordinárias, participam também mais três usuários. Tem entidades, tem governo... A gente discute se o leite tá sendo distribuído, se tem merenda, se os serviços tão funcionando, se tá sendo feito o acompanhamento das pessoas com deficiência, as pessoas que têm direito ao auxílio-funeral, saber se tá realmente em dia (Usuária/conselheira, município B).

Essa é uma questão bastante conflituosa nas experiências locais. As comissões existem, os conselhos se reúnem sistematicamente, pelo menos mensalmente, ordinariamente e tantas vezes quanto necessário, extraordinariamente, mas não conseguem manter uma pauta propositiva, ficando sempre à mercê da pauta administrativa do órgão gestor em cumprimento às exigências nacionais.

Numa amostra de 169 resoluções no ano de 2009 em Fortaleza, 85% estiveram relacionadas ao deferimento ou indeferimento de planos de trabalho, apostilamentos aos planos de trabalhos, aditivos ou outros ajustes dos convênios com a rede privada. Nas demais, as matérias estiveram ligadas a questões administrativas que envolvem convênios com os outros entes federados, aprovação de lei orçamentária, relatórios de gestão. Entre as resoluções consideradas mais significativas – do ponto de vista de criar melhores condições para o efetivo controle social público –, ganham destaque: a publicidade das comissões com

participação de usuários em todas as comissões, o edital de chamada pública da rede privada para repasse de recursos públicos, a regulação dos benefícios eventuais, a revisão de critérios para inscrição no CMAS e a reprogramação de saldo financeiro do exercício.

Não que as pautas administrativas não sejam importantes ou menos desprovidas de tensões. Quando a matéria diz respeito ao orçamento público e à execução financeira, os embates são acirrados, ainda em decorrência do modelo patrimonialista do Estado, onde a informação sobre o uso dos recursos públicos se mantém camuflado ou sombreado com a adoção de linguagens extremamente técnicas.

Era tudo misturado naquela contabilidade, você não vê o Suas no orçamento e na contabilidade. Você até vê na LDO, mas você não consegue trazer esse desenho pra contabilidade. E eu provocava, dizendo que tô apresentando aqui o que eu posso apresentar... Cabe aos conselheiros pedir uma audiência ao prefeito para que ele possa regular o financeiro da assistência social, dando mais transparência dos recursos do tesouro. Os repasses do governo federal e estadual são fáceis de identificar, mas do tesouro municipal é muito difícil. A gente tinha essa clareza sobre o que era da fundação, mas dos demais, não (Trabalhadora/conselheira, município A).

Eu nunca aceitei, quando eu estava no conselho, que alguém chegasse e dissesse que o orçamento é uma peça fantasma, uma peça fictícia. Não existe peça fictícia se eu não souber planejar para executar... Então, eu não posso por para aparecer um número que não vai ser executado. Se a capacidade do município não é mesmo de captar aquele recurso, então o orçamento vira mesmo uma peça fictícia. Quando se dá a devida importância à assistência social, é preciso que ela ganhe espaço nesse sentido. As coisas que eu questionava lá é como você tem orçado tanto, e você chega quase ao final do ano com um percentual mínimo de gasto. Ah! Eles dizem pra mim: é porque o orçamento é uma peça fictícia (Entidade, município B).

Sobre essa postura dos representantes do governo e dos operadores da política de assistência social nos espaços de controle social, Nogueira (2001) interpreta como um jeito de fazer política, aparentemente despretensioso, fundado na falsa neutralidade atribuída à racionalidade técnica, muito usual em práticas tradicionais da administração pública. Trata-se de uma postura que trava o processo de democratização.⁸⁸

Nos dados analisados em atas dos conselhos, verifica-se que os atores das demais

⁸⁸ A análise de Marco Aurélio Nogueira, em sua obra: *Em defesa da política* (2001), faz referência a três políticas: a “política dos políticos”, a “política dos cidadãos” e a “política dos técnicos”, sendo essa última identificada com o sentido aqui utilizado. Denominada também como uma não política, o autor tece críticas ferrenhas a esse tipo de política, por se constituir uma tentativa racional de despolitizar a política.

áreas do governo presentes não conhecem nem mesmo o orçamento do órgão que representa – ou, se o conhecem, adotam uma postura de estranhamento por ocasião dos debates, numa posição de aparente neutralidade.

Quanto às decisões e escolhas, conforme prevê o regimento, essas ocorrem pela votação da maioria ou unanimidade dos votos, nas comissões ou colegiado, podendo uma matéria polêmica, que apresente divergência insuperável na plenária, retornar às comissões para a construção de novos subsídios que viabilizem a decisão.

A grande maioria das matérias é consenso, mas existe voto em questões polêmicas. Quando é muito tensionada, chegamos a votar. Mas, quando eu estava na gestão, apostava muito no consenso. Hoje, às vezes eu aposto no consenso, e às vezes na votação. Se eu for intransigente, a gente tranca pauta o tempo inteiro e prejudica a população. O consenso chega quando o debate é feito com transparência, esclarece os pontos negativos e positivos. Hoje se delibera mais por consenso (Trabalhadora/conselheira, município A).

No caso particular de Fortaleza, há uma peculiaridade que se diferencia do outro município. As decisões do conselho devem ser homologadas pelo órgão gestor para só depois ir para publicação, comprometendo seu caráter decisório, conforme consta no texto legal de regulação do CMAS e reproduzido no seu regimento interno. Na perspectiva da democratização, essa é, sem dúvida, uma rédea no processo de alargamento do poder decisório, que encolhe o espaço público e restringe condições de uma participação política sem entraves.

Essa prática confirma o que Rizzotti (1999) coloca em seus estudos. É na sua dinâmica dos processos deliberativos que a diretriz de controle social da política ganha materialidade, embora sua eficácia dependa da capacidade integradora das instâncias locais de poder de dar efetividade às decisões/escolhas emanadas dos mecanismos de controle social.

As deliberações do conselho são acatadas, nós temos procurado atender e o conselho tem atendido nossas demandas junto ao conselho. É uma relação... Nós estamos trabalhando para atender todas as demandas das conferências, incluímos no PPA, inclusive demandas que não surgiram nas conferências, mas são parte do pacto de aprimoramento do Suas e das prioridades nacionais. Os usuários têm participado por meio do conselho, e também dos momentos que são próprios da gestão como um todo, a exemplo do orçamento participativo... Depois da conferência municipal, ainda não tivemos espaço para discutir com os usuários sobre as questões (Gestora, município A).

Essas opiniões demonstram a existência de muitos espaços vazios e incongruências na democratização da assistência a se constituírem objetos da prática política para que se crie condições mais favoráveis à consolidação do Suas e para que a ideia do direito se instale e se enraíze nas mentes de cada cidadão e cidadã.

Torna-se inconcebível pensar a estruturação de uma nova política pública no primado de modelos autoritários ou mesmo burocráticos de gestão que exercem a dominação, o controle e hierarquizam os saberes. No entanto, a trajetória da democratização tem sido uma das mais importantes lutas dos sujeitos atuantes nesta política, pois, além das dificuldades próprias de tradições autoritárias e clientelistas, que não deixam lugar à participação popular, ainda conta-se neste campo com as características de subalternidade, infelizmente introjetada, pelos seus usuários (RIZZOTTI, 2009, p. 9).

A democratização, nessa conjuntura, é uma tarefa histórica de fabricação cotidiana, trabalhada na prática política da troca de experiências, formando novas culturas capazes de se constituir em forças criadoras de novas alternativas ao efetivo controle público tão necessário à transformação das relações de poder, tanto do ponto de vista nacional quanto local.

6.3.2 Conferências e espaços alternativos de democratização da assistência social

É nessa perspectiva de alargamento de espaços públicos abertos ao debate e à manifestação de conflitos que emergem, no contexto da assistência social como política pública, as conferências de assistência social. Recorrendo à terminologia utilizada por Alves (2014), pode-se dizer que as conferências realizadas em Fortaleza e Sobral são classificadas como conferências “típicas”, visto que todas foram realizadas a partir da convocação do governo central, que teriam desdobramentos os quais ascenderiam entre as esferas de governo, estadual e federal.

Na história recente da assistência social como política pública, as conferências têm se revelado importantes mecanismos de disseminação das ideias da assistência social e principal ponto de partida para as mudanças que vêm se processando no amadurecimento da assistência

social sob a lógica do direito.

A partir de 1995, portanto, pode-se inferir o começo da influência das conferências na elaboração das políticas para a assistência social. Alguns processos fundamentais para a sua consolidação, como a descentralização, tiveram seu início a partir dessa data. Nesses encontros, também foram traçadas as linhas que deram origem aos dois regulamentos fundamentais da área: a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único da Assistência Social (Suas) (ALVES, 2014, p. 70)

Os dados da pesquisa revelam que, seguindo a dinâmica nacional, os dois municípios realizaram todas as conferências municipais, convocadas nacionalmente desde 1995 – com destaque para Fortaleza, que, em 1997, mesmo o governo federal tendo cancelado a 2ª conferência, assegurou a mobilização e realizou sua conferência.

“A realização, de forma regular, de Conferências de Assistência Social representa um movimento inequívoco em direção ao alargamento de canais de participação”, analisa Campos (2010, p. 242).

É muito importante o processo de conferências porque amplia as discussões para além daquele núcleo da gente, estar só na secretaria, né? De nós pra nós. Possibilita que as entidades, os usuários, as pessoas, a comunidade participem. Embora ainda timidamente, os usuários já participam das conferências. De 2005 pra cá, a participação dos usuários nos conselhos ainda é muito tímida, quem participa mais são as entidades (Ex-gestora 2, município A).

Iluminada pelo pensamento do pesquisador do Norte – professor Edval Bernardino Campos –, é possível identificar na movimentação em torno das conferências a sua consagração como espaços de debate público que, mobilizando variados atores com múltiplos interesses, vem oportunizando o pronunciamento de velhos e novos sujeitos, favorecendo o delineamento e a definição de rumos na construção da assistência social como direito.

Participei da conferência de assistência social no ano passado junto com CMAS, organizamos pré-conferências, territorializadas em cada território de Cras, conseguimos um bom resultado, teve um produto bom. E a gente percebe ali na conferência um desejo muito grande de que aquilo que ainda não foi executado dentro do que está proposto no Suas que venha a ser. Temos uma secretaria nova que ainda não conta com um quadro de pessoal efetivo, e há um anseio dos profissionais, eu acho natural, que se defina esse

quadro de pessoal por meio do concurso público. Há outros desejos que eu acho importante. Acho até que a conferência poderia ter tido uma dimensão maior, acho que foi ainda muito tímida... Na época, participaram os coordenadores dos Cras, algumas lideranças locais, conselheiros e representantes de usuários (Gestora, município A).

Já participei de conferências aqui mesmo no município. Participei de debates, a gente faz o planejamento, participei do fórum de eleição da sociedade civil. É lá que escolhem a gente pra representar (Usuária/conselheira, município A).

Já participei de muitas conferências. A conferência é importante pra falar pras pessoas do que está acontecendo. Tem pessoas que nunca saem de casa, quando elas vão pra conferência ficam sabendo o que está acontecendo ao nosso redor. O conselho é importante porque a gente faz aquela fiscalização até pra ajudar os usuários, pra saberem se defender, falar, pedir, saber exigir também, a gente ajuda eles a saberem como falar. Por exemplo, se foi um dia e não conseguiu, não desistir, tem que tentar outra vez, essas coisas assim (Usuária/conselheira, município B).

Nas representações sociais, as conferências, diferentemente dos conselhos, proporcionam um debate amplo sobre a política na sua dimensão mais ampla. É um espaço de expressão de desejos, vontades coletivas, significando o olhar para frente, para o ponto de chegada, o horizonte; o espaço também da fala, do protesto, da reivindicação, do aprendizado, da visibilidade, de saída do anonimato e do enfrentamento de ideias.

Uma vontade coletiva do conselho, que inclusive foi pauta das conferências, foi a criação dos conselhos locais da assistência social. Essa é a vontade política, e a gente se programa pra levar esses debates para os Cras para que os usuários possam participar e percebam que as decisões do conselho não são consultivas, são deliberativas. Existe um plano do conselho onde cada reunião será num Cras ou Creas para que esses serviços se apresentem aos conselheiros, para que eles tenham conhecimento de quem são as pessoas que estão à frente, quem são os técnicos, o que está sendo ofertado à população, quais os serviços, para que os usuários possam se manifestar sobre a qualidade desses serviços. Inclusive a gente disciplinou como deveria ser essa reunião para que não se repita a falta de respeito que ocorreu em uma dada reunião em Cras (Trabalhadora/conselheira, município A).

É importante que se dê visibilidade para esse potencial das conferências, mas não se pode negligenciar a sua condição de espaço de expressão de conflitos, um espaço de práticas políticas, por meio das quais se podem manter, anular ou construir novas relações de poder. Uma das fragilidades no processo de democratização da assistência social apontada em

inúmeras pesquisas, dentre as quais a pesquisa Suas organizada por Couto (2011), é a “presença e participação ativa” dos usuários.

Nas conferências, os usuários não participam. Cada um que passa por lá vai ficando descrente, porque a gente que é conselheira promete e não acontece. Aí eles dizem: não vou, não, nunca acontece nada. Por exemplo, que nem eu. Lá no grupo de convivência eles dizem que eu não resolvo nada pro pessoal. Eu trouxe o problema da falta de água pra beber, de merenda, a merenda dos nossos coordenadores, que às vezes se juntam pra comprar nossa merenda, aí eu falei muito. Os banheiros que estão precisando... Principalmente pras pessoas com deficiência... De tudo isso, só resolveu a merenda. Ia ter uma mobilização lá pra eleição dos representantes da próxima gestão do conselho. E ela até pediu pra, no dia da mobilização, eu explicar pras pessoas que querem ser conselheiras o que é o conselho, como a gente faz... Até eu ia perguntar pra alguém se eu posso falar com eles sobre isso (Usuária/conselheira, município B).

É importante que, em se tratando de um segmento inserido em um mundo de necessidades não satisfeitas, qualquer expectativa que se coloca diante dele se apresenta como uma possibilidade de construção de respostas imediatas. Contudo, se esse olhar para si e para os outros na mesma condição possibilitar o conhecimento claro da situação no qual está inserido e os objetivos que pretende alcançar no sentido de construção de respostas a essas necessidades, virá daí a consciência que poderá movê-lo para a organização e o engajamento nas lutas por direitos. Na linha de pensamento da revolucionária Rosa Luxemburgo, é nessa experiência que se desenvolverá a maturidade.

Nas apreciações de Campos (2010), a presença ativa dos usuários nos espaços políticos é “uma necessidade civilizatória” – afinal, a grande maioria dos destinatários da assistência social encontra-se politicamente na invisibilidade, não engajados em movimentos organizados ou representação política.

Da experiência acumulada nos dez anos de implantação do Suas, muitos aprendizados já se processaram em relação à democratização da assistência social. Um deles está associado à necessidade de criação de novos espaços e estratégias de alargamento dos espaços públicos, como as experiências de pré-conferências, conselhos locais e fóruns permanentes de discussão da assistência social, constatados em Couto (2011).

O que percebo é que a construção das conferências foi sendo diferenciada. A gente foi pensando em formatos que pudéssemos fortalecer mais a participação dos usuários. Porque era muito forte a participação dos

representantes das entidades, dos trabalhadores, mas a participação dos usuários era muito tímida. Em 2005 a gente via claramente a força das entidades nas discussões, no processo de votação. Os poucos usuários que iam eram mobilizados pelas entidades. E a gente foi trabalhando no processo de escolha dos usuários nos territórios. Antes das conferências regionais, a gente fazia a discussão nos Cras ou nos serviços que não eram Cras, a gente fazia microdiscussões sobre o tema da conferência, explicando o que é a conferência, a importância da participação deles no processo, a gente ia em cada Cras e fazia miniofícinas... Foi um processo muito legal. Quando eles chegavam pras regionais, já tinham minimamente alguma discussão. E, por mais que a gente fizesse, ainda percebia-se certa fragilidade dos usuários, mesmo participando desse processo menor lá nos territórios. E, de certa forma, as conferências municipais com o tempo foram se transformando em instrumentos muito importantes. Se você observar os relatórios... O redesenho organizacional da secretaria, o redesenho das ações, foi tudo muito voltado a partir do que foi deliberado nas conferências. É tanto que, de uma conferência para outra, a gente tinha como referência os relatórios, e bem próximo a gente tinha o que já havia sido deliberado, o que se avançou e o que precisava avançar mais. A gente tinha esse comparativo e retomava... Para evitar aquelas macrodiscussões, construindo mil e uma propostas... A gente já ia prestando contas e apontando para novos desafios (Trabalhadora da gestão, município B).

Nos relatórios das conferências municipais realizadas desde 2005, identifica-se o esforço de criação de estratégias para incluir na agenda política local o tema da assistência social, o que acontece com mais frequência nos anos de convocação da conferência nacional.

Em Fortaleza, registra-se a experiência inovadora de criação dos Núcleos de Participação Popular (NUPPs), em 2009, a partir da deliberação da VIII Conferência Municipal de Assistência Social. “A perspectiva era ampliar de forma efetiva, no campo específico desta política, a participação dos usuários”, registra Almeida (2012, p. 38).

Os núcleos, eles foram votados em conferências. Tinha muita discussão de que esses núcleos iriam substituir os conselhos locais... A gente não tinha criado nem conselhos locais, nem regionais. Mas os núcleos tomaram uma dimensão tão forte, que foi muito mais rico do que se a gente tivesse criado o conselho local. E a ideia inicial dos núcleos é que eles fossem potencializadores da criação de conselhos locais. E não substituí-los (Trabalhadora da gestão, município B).

O sentido dessa experiência, esclarece Almeida (2012), era orientar o trabalho dos Cras para a construção coletiva e participativa. Aliás, essa é a perspectiva do Suas, afirma Couto (2011): qualificar os espaços coletivos e trazer para a construção da política os seus usuários. E a organização da assistência social a partir dos territórios, na visão da

pesquisadora, pode se configurar num importante mecanismo de alargamento dos espaços públicos e fortalecimento do controle social público a partir do local, no contexto da vida cotidiana.

Por isso, o destaque no subtópico a seguir no sentido de identificar como os sujeitos da pesquisa certificam a presença dos usuários nos espaços públicos da assistência social.

6.3.3 *Usuários! Chegando...*

Nas condições atuais de uma vida social marcada pela desigualdade social, tensionada entre a maior ou menor presença do Estado nas relações sociais, mediada pelos traços conservadores enraizados no jeito de construir os interesses públicos no Brasil, manter acesa a fagulha da ideia de ampliação dos espaços públicos representa um avanço e, ao mesmo tempo, um desafio histórico considerável.

Acrescente-se a essa conjuntura as estratégias de dominação expressas na cooptação, que, de acordo com Campos (2010), se apresentam recorrentemente como mecanismo de manipulação.

Usuário não participava, existia um tal de prefeitinho que participava como representação de usuário que até hoje está lá. Ainda existe a figura do prefeitinho. Depois de algumas conferências que eu fui, penso que um usuário esclarecido deve participar, senão fica muito mais fácil de cooptar (Trabalhadora/conselheira, município A).

Essa é, sem dúvida, uma possibilidade concreta, que encontra no seu contraponto a perspectiva de construção de alternativas favoráveis ao efetivo exercício de cidadania. Incorporar os usuários da assistência social aos processos decisórios é um compromisso inadiável que se impõe a todos os atores, enfatiza Campos (2010).

No conselho não havia representação dos usuários, a representação era de entidades. Havia um rodízio na presidência do conselho entre sociedade civil e governo. Já existia uma norma do conselho que previa a participação dos usuários, mas era entendido como representação das entidades que prestavam serviço. Depois a gente tentou garantir de fato a participação

direta dos usuários (03), se não me engano, em 2008 (Trabalhadora da gestão, município B).

Nesses dez anos de implantação do Suas, a presença organizada dos usuários nos espaços públicos instituídos é ainda minoria, comparada à representação das entidades. O quadro se agrava quando se vislumbra a persistente sub-representação por meio do mecanismo da “autodelegação de representatividade”, termo adotado por Campos (2010) para qualificar o modo tradicional como as entidades se relacionam com os beneficiários da assistência social.

Observando-se a composição dos conselhos nos casos empíricos em análise, identifica-se, mais particularmente, no caso de Sobral, uma distribuição de vagas ainda desfavorável à presença dos usuários nos espaços públicos do Suas. Em Fortaleza, as circunstâncias já são diferenciadas, apresentando melhor desempenho, visto que já existe certa estabilidade, biênio a biênio, na presença dos usuários.

Outra característica curiosa se forma na consciência dos usuários no exercício da função de conselheiro: é a preocupação com a representatividade e a construção do interesse coletivo, para além dos seus próprios interesses individuais. Transitar – como destinatário que é – da condição atribuída de beneficiário para o *status* de cidadania não é uma tarefa simples e imediata.

[...] uma colega me ligou e falou: eu tô ligando pra você porque os meninos falaram que vai haver uma mobilização e que era importante ajudar você, e eu falei aqui que você não fazia nada pela gente... Olha, Mariazinha, eu não posso fazer nada por vocês, mas eu ajudo vocês lá no conselho, eu peço... Já pedi a água, a merenda, pra ajeitar nossa sala, os banheiros, mas lá no conselho. Eu não tenho esse privilegio de resolver nada por vocês (Usuária/conselheira).

É nesse exercício inicial de tomada de consciência dos limites estruturais desses espaços que pode se formar a consciência da luta ativa, para, sem amarras da tutela, ir fabricando a própria autonomia.

A transformação social da condição de assistido, beneficiário para o *status* de cidadão protagonista envolve abordagens, intervenções e processos que contemplam desde o atendimento das necessidades mais básicas aos estímulos e investimentos públicos para dotá-los de meios e habilidades para

o exercício político (CAMPOS, 2010, p. 241).

Nesse sentido, a experiência de Fortaleza de tentar construir alternativas de aproximação do usuário da assistência social para junto da política, oferecer mecanismos de formação de um perfil diferenciado de usuários, visível não somente pelas condições de vulnerabilidade a que estão submetidos, ganha relevância no cenário da democratização da assistência.

O perfil do usuário da assistência social é de pouca participação política, inclusive na construção da própria política ou outras políticas sociais, diferente dos usuários envolvidos na política de saúde. Eles têm um protagonismo histórico... Na assistência social acho que teremos ainda décadas pra construir essa perspectiva mais forte do sujeito protagonista do processo. Nos núcleos a gente teve experiência interessante. Mas oscilava muito a participação. Em cada Cras era criado um núcleo de participação, claro que isso diferenciava em cada território. Eram usuários vinculados aos Cras, e isso era dificultado pela dimensão territorial dos Cras, ainda muito pequena. A ideia inicial era de construção dos próprios territórios, o que havia de possibilidade... As necessidades do território... Por mais que cada território tenha perfil socioterritorial diferenciado, a metodologia envolvia inicialmente a mobilização... Foi uma iniciativa da gestão, mas a gente passava isso tudo no conselho e até o próprio conselho participava de todo o processo. Foi uma experiência que durou uns dois anos (Trabalhadora da gestão, município B).

A análise dos dados tem revelado, até aqui, uma política pulsante, viva, que se movimenta em suas próprias contradições. Uma política com muitos desafios e entraves determinados pela condição histórica de se fazer pública em um contexto tão adverso.

O Suas, ao conceber o alargamento dos espaços públicos como um dos pilares de sustentação da política de assistência social sob a lógica do direito, como um moinho, vem fomentando novas práticas políticas que, no confronto com práticas conservadoras, produz tensões, movendo de lugar culturas tradicionais no campo da assistência social.

Os usuários estão chegando. Devagar e no seu tempo, vêm se aproximando.

A assistência antes do Suas era mais lenta, mais afastada dos usuários, agora tá mais presente. E a gente procura para que ela fique mais presente para os usuários. Eu quero acrescentar que nas conferências eles façam um jeito de trazer mais usuários pras reuniões, mobilização, mesmo que prometa algo melhor. Eu sempre digo que, se fizessem mais reunião nos Cras... É muito pouca reunião do Cras nas comunidades – até tem, mas é muito pouco. E se

conseguirem transporte ainda fica melhor (Usuária/conselheira, município B).

Existem as conferências, existe o conselho, os usuários participam, as associações, existe uma proposta de mudar a lei municipal pra incluir o pessoal dos territórios. Eu acho que quem mais participa é o usuário (Entidade comunitária, município B).

A análise dos relatórios das três últimas conferências de Sobral (2009, 2011 e 2013) e das conferências de Fortaleza nos anos 2011/2013 identifica o quão importante é o movimento de conferência para a ampliação da presença dos usuários nesse espaço público da assistência, em particular da realização de pré-conferências nos moldes do que vem ocorrendo desde 2005, como estratégia de chamamento dos usuários.

Quadro 10 – Presença dos usuários conferências/pré-conferências/outros

Eventos	Participantes (geral)		Usuários presentes		% usuários	
	Sobral	Fortaleza	Sobral	Fortaleza	Sobral	Fortaleza
Conferências	675	673	71	96	10,5	14,26
Pré-conferências/outros	777	1.895	196	1070	25,2	56,46

Fonte: Relatórios finais das conferências (elaboração própria).

Entre outras reflexões necessárias para consolidação desse processo, comporta também observar as impressões que o Suas vem formando do papel atribuído ao Cras nos territórios.

Na proteção social básica, você tem mais condições de identificar pessoas que, munidas de informação, podem se tornar mais ativas politicamente. Esses usuários que ainda não chegam ao conselho. Quando você vai pra uma conferência nacional, por exemplo, você já vê usuários com uma visão muito melhor do que gente que tá aí estudando muito. Por quê? Porque eles entendem das necessidades. Eles estão lá na ponta, são os usuários, sentem a dor de perto, sentem as necessidades do local onde ele vive. E isso já dá a ele um poder muito grande (Entidade, município B).

A estrutura dos conselhos vem mudando um pouco. A participação dos usuários tomou uma dimensão tão importante dentro dos conselhos e das

próprias conferências que gerou uma tensão com as entidades, que se sentiram incomodadas. Algumas até diziam antes: nós somos a voz dos usuários. E nós dizíamos: não, a voz dos usuários deve ser por meio deles mesmos. Hoje essa sementinha brotou (Trabalhadora da gestão, município B).

Os sujeitos da pesquisa enfatizam a persistência na assistência social da cultura do usuário muito tutelado. Mas, por outro lado, reconhecem que o movimento desses últimos dez anos tem trazido novas perspectivas na construção de um usuário mais presente.

Isso a gente percebia nos núcleos de participação popular lá no território dele, discutindo a política, entender a política que eu acho que a maior parte nem sabia o que era a política, não a entendia como direito. Hoje você já pega usuários lá no conselho com essa fala. Que antes você não conseguia perceber. Pra mim, a fala desse sujeito já é presente. Mudança de concepção. E isso tem a ver com a direção política e com o que se constrói no município. A gente sabe, como gestor, que em muitas questões a gente avançou e em outras não, mas a gente percebe que é diferente o processo, o que a gente tinha do que a gente tem e do que a gente pode construir (Trabalhadora da gestão, município B).

Esse é o ritmo da construção. De batida em batida, como um moinho de ventos, vão se demolindo pontes que ainda ligam a assistência social ao clientelismo e à filantropia. Essa é a impressão que fica do otimismo explicitado nas falas desses atores engajados na prática política da assistência social.

Resta saber como o Suas vem dialogando para fora, com outros interlocutores tão necessários quanto esses. Que imagens estão sendo veiculadas nos meios de comunicação de massa nesses municípios em estudo? E como a assistência tem sido incluída na agenda pública do parlamento?

Afinal, o deslocamento da assistência social do plano privado para o espaço da política é uma tarefa de muitos diante dos inúmeros desafios, dos variados caminhos – alguns, ainda nem trilhados; outros, que serão abertos na caminhada.

7 PARLAMENTO E JORNAIS: MEIOS DE PROPAGANDA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

Comprando o que parece ser
Procurando o que parece ser
O melhor pra você
Proteja-se do que você
Proteja-se do que você vai querer
(Nação Zumbi)

Neste capítulo final, cabe rememorar que, na trajetória de construção desta tese de doutorado – desde a experiência empírica da autora, cujos questionamentos iniciais motivaram o presente estudo –, a linha de pensamento que conduziu todo o processo esteve ancorada na categoria contradição histórica como método de análise, a qual permite o olhar para situações particulares, sem perder, contudo, a dimensão da totalidade e o significado histórico do papel ativo dos diferentes sujeitos, que agem e posicionam-se motivados por diversos interesses, projetos e disputas ideológicas.

É sob essa orientação de base marxista, do ponto de vista teórico e ideológico, que foram construídos os sete capítulos que integram esta produção literária, em busca de respostas às possibilidades objetivas de concretização da assistência social como direito – agora na conjuntura de implantação e consolidação do Suas, um modelo de atendimento da assistência social criado há dez anos.

Como afirmou Gramsci (1981, p. 47), “a possibilidade não é a realidade, mas é, também ela, uma realidade: que o homem possa ou não possa fazer determinada coisa, isto tem importância na valorização daquilo que realmente se faz”.

Embora uma década seja apenas uma pequena parcela no interior do tempo histórico, os fatos empíricos analisados revelaram um movimento contraditório repleto de sentidos que – no contexto de um país cuja formação social tem se construído sob o pensamento hegemônico da negação do direito e da persistente racionalidade do favor como mediação das relações sociais, mais fortemente na assistência social – está produzindo pensamentos conflitantes com essa racionalidade e sinalizam para a lógica do direito.

Foram as constatações nas análises contidas nos capítulos 5 e 6 que expressaram as experiências e percepções em duas situações locais, as quais iluminaram a escolha deste último capítulo. A ideia da assistência como direito está inscrita na norma jurídica há mais de 20 anos, mas seu ingresso e consolidação no campo da cidadania a recoloca no terreno da

política entendida, na interpretação de Poulantzas (1977), como expressão concreta da luta política de classes. A política é explicada, no pensamento marxista, como um espaço onde as práticas contraditórias inerentes às lutas de classes se manifestam, e no confronto de interesses se propõem a manter ou transformar as relações de poder.

E, nesse novo lugar, pensar a assistência social como política pública é relacioná-la aos conflitos de interesses e a partir deles construir um interesse comum que lhe permita efetivar-se como uma política que dá concretude aos direitos, argumenta Pereira-Pereira (2009).

Aqui é possível identificar o sentido político do Suas. Constituir-se não só como um modo gerencial de organizar as atenções da assistência social, mas como uma força política que, em contradição com as velhas práticas, produz um movimento que pode deslocar a assistência social, em definitivo, do campo do favor e da filantropia para o campo do efetivo exercício de cidadania, ou seja, da luta política na construção de uma cultura de direitos.

À luz da perspectiva revolucionária, para que o velho se torne definitivamente passado, diante das lacunas identificadas nos estudos de caso, é possível afirmar que persistem muitos desafios, impondo aos diferentes atores muitas tarefas para que se consolide a lógica do direito à assistência social como obrigação pública do Estado.

E, nesse ponto, pode-se tomar emprestado dos ensinamentos da experiência revolucionária – conforme registra Engels, no prefácio da obra de Marx: *As lutas de classes na França* – que a realização dessas tarefas não é responsabilidade de poucos, mas de muitos, mobilizando inúmeros atores, representantes de diversos interesses, em particular os sujeitos destinatários da política.

Quando se trata de remodelagem da organização social, as próprias massas precisam estar presentes, precisam já ter compreendido o que está em jogo pelo que empenham. Isso nos foi ensinado pela história nos últimos 50 anos (MARX, 2011, p. 22).

Importante lembrar que a própria inscrição da assistência social na norma jurídica foi resultado de muita articulação e arregimentação de forças sociais e políticas, independentemente de bandeira partidária, com palavras de ordem e muitos embates, como relembra a professora doutora Aldaísa Sposati. Na avaliação da pesquisadora, a efetividade do Suas, a sua integração aos demais sistemas públicos e sua relação mais orgânica com as outras políticas setoriais que compõem a seguridade social no Brasil são desafios que precisam figurar com mais firmeza na luta social em defesa da ampliação dos direitos no horizonte do

enfrentamento à desigualdade social.

Esse conjunto de questões requer uma revisão do horizonte da inter-relação das três políticas no ambiente da seguridade social. É preciso criar uma frente de defesa, o que demanda estratégias de luta em sua efetivação. Não é uma causa perdida o horizonte da seguridade social, e ele será mais visível – e factível – quanto mais elos forem estabelecidos entre as três políticas que dela fazem parte (SPOSATI, 2013, p. 673).

Aliás, a dinâmica que envolve a implementação do Suas nos dois casos estudados confirma a tese de que a assistência social como política pública, responsabilidade do Estado e direito do cidadão, é um processo em construção – nos dizeres de Couto (2008), um “processo inconcluso”. E compreende-se que, dada a sua natureza política, será historicamente um processo aberto, em permanente contradição, situado, portanto, no espaço político. É desse lugar que as hipóteses iniciais fundadoras do percurso investigativo até aqui se confirmaram. O Suas, como modelo descentralizado de atenção da assistência social, contradiz a cultura política dominante, produz conflitos e tensões, tornando o direito à assistência social objeto das práticas políticas em cada lugar.

Ao oferecer sua interpretação ao pensamento marxista, Codato (2011) faz referência ao papel ativo do espaço político na formação dos agentes políticos, no entendimento da estrutura e no modo de funcionamento do político em seu sentido mais estrito, o que, imagina-se, coloca a assistência social numa esteira de possibilidades mais ou menos avançadas, dependendo das forças sociais e políticas mobilizadas.

“O proletariado descobriu que as instituições do Estado, nas quais se organiza o domínio da burguesia, admitem ainda outros mecanismos com os quais a classe trabalhadora pode combatê-los”, analisou Marx (2012, p. 19). Eis outro aprendizado histórico.

Foi naquele contexto que Marx, ressignificando o valor do voto universal, identificou as contradições da democracia burguesa da República que se erguia na França do início do século XX e incluiu na agenda revolucionária a propaganda e a atividade parlamentar como tarefas inadiáveis. Na sua análise, ratificou a propaganda como um órgão de opinião pública, de natureza contraditória, que tanto poderia servir à difusão das ideias conservadoras como das revolucionárias, devendo ser adotada como um mecanismo estratégico de conquista de apoio popular às ideias socialistas. Do mesmo modo, encontrou nas contradições do parlamento – dominação/arregimentação – a possibilidade de livre manifestação do proletariado e a oportunidade de participar da disputa pelos postos com a burguesia, dentro

das regras por ela estabelecidas.

Importante destacar que, dessa análise conjuntural, Codato (2011) formulou o conceito de espaço público em Marx, identificando – naquele cenário – diferentes forças sociais e políticas em ação: indivíduos, organizações, jornais, parlamentares e várias tendências ideológicas. Inspirado no pensamento marxista, o professor paranaense faz referências a cinco funções atribuídas ao espaço político na sociedade capitalista, as quais o autor organiza em quatro categorias: uma social, duas de natureza política, uma simbólica e outra ideológica, apontando uma relação estreita entre as duas últimas.

A primeira função – a social – está ligada ao fato de que esse é o lugar onde a prática política se realiza e os interesses sociais ganham refração, circulando de um meio a outro, configurando-se como espaço de disputa pelo governo, pela legalidade, autoridade da fala etc. A segunda função, a política, diz respeito tanto à faculdade que esse espaço tem de constituir as classes sociais ou frações e grupos socioeconômicos em agentes políticos como à própria dinâmica do processo político, seja em torno dos acordos, alianças, entendimentos ou outros arranjos em nome da conquista, seja pelas rivalidades, desavenças e oposição de valores que ensejam as disputas pelo poder de mandar.

A terceira função, de natureza simbólica, se refere à tradução dos interesses sociais em linguagem política específica, produzindo simbolismos em torno de cada evento ou situação, ofuscando os interesses reais. Finalmente, a última função, ligada à ideologia, que faz do espaço político o lugar da expressão/ocultação dos interesses sociais, no sentido de retirar-lhe o caráter de classe neles subjacentes.

Em síntese, constata Codato (2011, p. 52): “espaço político capitalista é ao mesmo tempo o lugar de *manifestação/realização* dos interesses sociais e o lugar de *dissimulação/falsificação* da natureza particular desses interesses” (grifos do autor).

Essas são as referências que deram suporte para as escolhas das análises neste capítulo. De um lado, porque essa é a arena onde a assistência social como política pública precisa se inserir, expandindo-se para além do debate corporativo ou do espaço restrito a grupos específicos. De outro, o espaço político é um campo pouco explorado nas análises sobre a política de assistência social, concentrando-se os estudos nos espaços instituídos de controle social da gestão pública. Entretanto, esse é um espaço indispensável ao alargamento das possibilidades concretas da assistência social como direito, pois, como afirma Pereira-Pereira (2009, p. 91), “[é] por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece”.

Como explica Gramsci (1981, p. 21) em suas referências iniciais sobre o estudo do materialismo histórico, “[a] compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de hegemonias políticas de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração da própria concepção do real”. Dessa premissa se pode afirmar que o direito à assistência social, como qualquer outro direito, particularmente no Brasil, não se efetivará de forma mecânica e autônoma. Na interpretação gramisciana, tem-se que o desenvolvimento do senso crítico é fundamental para que se instale um intenso movimento cultural de substituição dos velhos conceitos enraizados por novas concepções de mundo.

Essas orientações iluminam a primeira escolha, neste capítulo. Pouco se sabe sobre como vem se dando o processo de difusão do conceito da assistência social como política pública concretizadora de direitos, e sobre como é pouco explorada a racionalidade implícita nos argumentos que estão sendo construídos com o propósito de popularizar essa ideia nova. O fio da meada desse processo é analisar como a assistência social, nos anos pós-Suas, vem ocupando espaço nos jornais locais, adotando-se como fonte para as análises os textos jornalísticos do gênero opinativo no formato de artigo, reportagem e entrevista produzidos sobre temas relacionados diretamente à assistência social. A priorização desse gênero se deve ao fato de se tratarem de textos opinativos que influenciam outras opiniões, difundem ideias, polemizam e trazem à luz fatos ou situações que estão na invisibilidade – diferentemente do formato de notícias que, figurando no gênero informativo, se caracteriza pela objetividade, veiculando minimamente alguma dimensão subjetiva, como indica Assis (2010).

O propósito é analisar o conteúdo das matérias a partir de três contradições que sintetizam as questões analisadas no capítulo anterior: direito/ajuda, público/privado, necessidade/preferências individuais. Em virtude de algumas limitações conjunturais, o estudo ficou restrito ao jornal mais antigo, visto que um dos municípios se situa no norte do estado e o canal de comunicação mais usual é o rádio, e os jornais impressos que circulam são de abrangência em todo o estado, com sede em Fortaleza.

A segunda se refere ao pensamento dos sujeitos da pesquisa – manifesto por ocasião da coleta de dados sobre a relação do parlamento municipal com a assistência social, no contexto da implantação do Suas, nos dois casos empíricos em análise –, bem como às iniciativas de produção legislativa adotadas a partir de 2004 com o tema da assistência social. Nesse ponto, foram coletados dados sobre requerimentos, projetos de lei e outras iniciativas (emendas, indicação, pronunciamentos etc.), instrumentos institucionais que estabelecem

relação, direta ou não, com os interesses sociais.

Na análise de Codato (2011), em algumas situações, devido à característica imanente do mundo político, em virtude das suas regras e movimentos característicos, podem ocorrer fraturas na relação da representação política com os interesses sociais, produzindo representantes distantes de seus representados que, em suas iniciativas legislativas, acabam por agir em função dos seus próprios interesses.

Mas essa advertência não pode servir de amarra para não se analisar o que vem sendo produzido nas casas legislativas, buscando elementos para identificar como vem sendo construída a agenda oficial em torno da assistência social. Afinal, é preciso desenvolver diversas linguagens na difusão do direito à assistência social. Para além da linguagem técnica ou corporativa, é necessário estar na “boca do povo”, ocupar espaços, fazer-se presente repetidamente, num intenso processo reflexivo, pois, como constatou Gramsci (1981), é preciso uma intensa luta cultural para transformar as mentes populares.

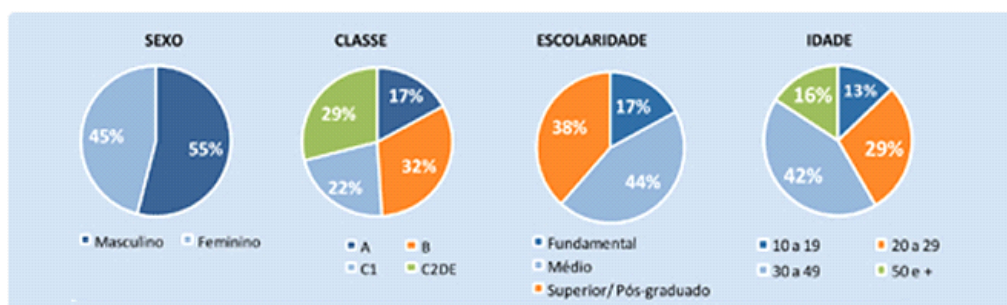
7.1 Assistência social no jornal O Povo

Inicialmente, cabe esclarecer que a escolha pelo jornal como canal de propagação da política se deu a partir do enfoque que Codato dá à participação dos jornais, como agentes políticos, na conjuntura revolucionária francesa, que, segundo suas interpretações, “funcionavam como unificadores e divulgadores de correntes de opinião” (2011, p. 35).

Trata-se, portanto, de um canal de comunicação que, para além da veiculação da notícia, é um órgão que expressa linguagens as quais tanto podem atizar fogo como podem ponderar pretensões.

No caso em estudo, esse é um jornal de tradição no Ceará – o mais antigo – que existe há 85 anos e, em recente pesquisa do Instituto Data Folha anunciada em 9 de janeiro de 2015, foi considerado o jornal mais lembrado entre os cearenses (61,6%). Considerando o perfil dos leitores do jornal, pode se avaliar o seu potencial como canal de difusão, produção e reprodução de ideias, como se pode observar na figura a seguir.

Figura 3 – Perfil dos 288 mil leitores do jornal O Povo – Fortaleza-CE



Fonte: Portal O Povo.

Nos seus dois primeiros cadernos, concentra os conteúdos principais, e neles foram localizadas as publicações dos temas referentes à assistência social: política, opinião, economia e Fortaleza. Dos 120 conteúdos referentes ao gênero opinativo, associadas diretamente à assistência social, apenas 13 foram publicadas em suplementos como matérias especiais – no caso, identificadas como reportagens especiais sobre assuntos correlatos, a exemplo da população em situação de rua.

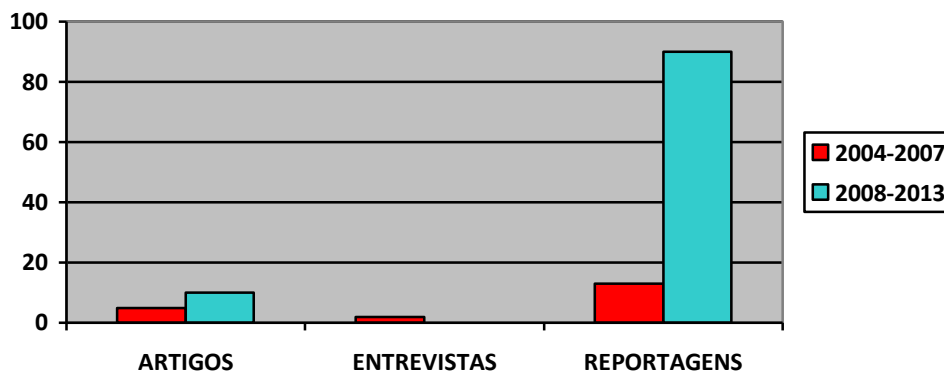
Na consulta ao acervo do jornal referente ao período de 2005 a 2014, foram identificadas 1.635 inserções nos conteúdos veiculados em notícias, entrevistas, artigos, reportagens e notas no tema “assistência social”.

Como o jornal tem circulação em todo o estado, veiculando também notícias do interior do Ceará, esse montante está relacionado a todas as notícias, registrando-se em média 13,6 inserções por mês.

Desse total, 463 estiveram relacionadas exclusivamente a Fortaleza – em média, 3,8 inserções mês. É importante lembrar que, nos anos de 2005 e 2006, enquanto a assistência social esteve vinculada à política de educação e o nome da secretaria era Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas), por ocasião da consulta, verificaram-se muitas notícias, nesses dois anos, ligadas na verdade à educação, sendo, portanto, descartadas, mantendo-se apenas a que se referiam de fato à assistência social.

Registre-se que, do total de inserções de Fortaleza, 25,9% dos conteúdos foram publicados nos formatos de entrevista (2), artigo (15) e reportagem (103), conforme se pode visualizar na figura a seguir.

Figura 4 – Reportagens, artigos e entrevistas sobre assistência social – Jornal O Povo (2005-2014)



Fonte: Acervo do jornal O Povo – Assunto Assistência Social – Suas (elaboração própria).

Uma primeira afirmação que se pode fazer a partir das análises dos dados é que o processo de implantação do Suas não ocorreu de forma silenciosa, principalmente em Fortaleza. Mesmo em Sobral, se não houve repercussão nos grandes jornais, a produção legislativa local permitiu identificar a repercussão no legislativo expresso nos pronunciamentos, como se observará no próximo item.

Nos conteúdos, embora não fosse objeto de estudo, identificou-se também certa publicidade nos rearranjos organizacionais do órgão estadual em torno do tema.

No caso de Fortaleza, os passos iniciais mais significativos em termos de estruturação das condições locais – tais como regulações, reordenamento dos serviços, relações com entidades privadas, entre outras – necessários à sua efetivação ganharam espaço na imprensa escrita, em particular no jornal O Povo.

Para uma demonstração dos conteúdos da assistência social que ganharam visibilidade nas agendas do jornal, os conteúdos foram sistematizados e agrupados em conformidade com o modelo de organização formatado no Suas: gestão, benefícios, serviços, financiamento, rede privada, controle social, necessidades sociais demandadas e ações intersetoriais, em seguida elencadas.

GESTÃO

* Manifestação de trabalhadores da assistência por melhores condições de

trabalho (2005);

- * Redução de carga horária dos profissionais de Serviço Social da assistência social;
- * Divulgação de seleção pública temporária para assistência social – 353 vagas (2013);
- * Divulgação de resultado da seleção pública (2013);
- * Denúncia de desconhecimento do poder público sobre população de rua;
- * Divulgação de censo da população em situação de rua;
- * Pedido da Setra à Secretaria de Patrimônio da União de cessão de espaço de antigo farol para implantação de Cras;
- * Deslocamento do acompanhamento das medidas socioeducativas da Secretaria de Direitos Humanos para a Semas;
- * Divulgação de Sanção da Lei Federal do Suas;
- * Criação de Cras itinerante;
- * Lançamento do plano “Construindo uma Fortaleza sem Miséria”;
- * Doação de equipamentos do Órgão Estadual de Assistência Social para espaços de convivência para idosos (2006);
- * *Anúncio de reforma administrativa para desmembramento da Assistência Social da Educação (2005);*
- * *Criação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), desvinculando-a da educação (2007);*
- * *Divulgação de sede da secretaria;*
- * *Polêmicas sobre reforma administrativa que reestrutura a Semas, integrando assistência social com trabalho e segurança alimentar, agora Setra (2013);*
- * Divulgação de Encontro do Fórum Estadual de Assistência Social (Foeas);
- * Vinculação das creches comunitárias à rede de educação;
- * Mobilização para captação de recursos estaduais por meio de emendas parlamentares para o Suas;
- * Campanha institucional para o Natal dos acolhidos (arrecadação de doações).

Nesse ponto, destacam-se as iniciativas de reformas administrativas ocorridas no período (grifos nossos), que mobilizaram no debate local argumentos contra e a favor e acabaram por produzir desdobramentos na política institucional local. Na primeira reforma administrativa que separou a assistência da educação, criando a Secretaria Municipal de Assistência Social, mobilizou-se muita emoção em torno do debate e muita simbologia – afinal, a concretização da reforma se deu em meio ao prévio processo eleitoral que ocorreria no ano seguinte (2008).

A Secretaria Municipal de Assistência Social terá como missão inicial centralizar os programas ligados à área, hoje abrigados na pasta que também cuida da educação. Uma das principais ações da nova secretaria será unificar os programas e centros de referência de assistência social. Hoje, eles são desenvolvidos pela Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social (Cassi), órgão ligado à Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas) (Marcela Belchior, *Jornal O Povo*, 2007, p. 18).

O poder que a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) terá pode ser medido pelo número de entidades que atualmente bebem na fonte de recursos públicos para tocar seus projetos. São 118 delas. De todos os matizes. Das que levam a assistência social a sério às que se escondem por trás de siglas e chavões sociológicos para manter o exercício do fisiologismo barato. Um interlocutor da coluna, que acompanhou de perto a elaboração da proposta da Semas, diz que novos tempos virão. “A Prefeitura vai acochar na prestação de contas dessas entidades”, diz a fonte. “[...] Também não por coincidência, Luizianne vai enviar a criação da Semas para a Câmara no dia 15 de maio, data alusiva ao assistente social. Política é simbolismo” (Erivaldo Carvalho, *Jornal O Povo*, 2007, p. 16).

Na segunda, não menos simbólica, o novo governo municipal recém-eleito (2013) optou, naquela conjuntura, por integrar a assistência social à política do trabalho, qualificação profissional e segurança alimentar, gerando muitas tensões no consenso anterior, que culminou na criação de um órgão específico para as atenções da assistência social – uma iniciativa importante sob o ponto de vista de Fuks (2000), para quem a criação de órgãos públicos específicos acaba sendo catalisadora de demandas sociais difusas, dando-lhes atenção mais adequada.

Sobre o assunto, em notícia veiculada no dia 5 de janeiro de 2013, no *Caderno Opinião/Mundo*, página 17, é anunciado que, entre os pontos de reforma do novo governo, o

que causara maior divergência por ocasião da votação e mais polêmica foi a reestruturação do órgão gestor da assistência social. A matéria traz argumentos contrários e a favor. De um lado, o líder do governo – vereador Evaldo Lima, PCdoB –, favorável à proposta, arguiu que a nova secretaria seguiria o modelo federal e que todas as medidas pactuadas em conferências seriam respeitadas. De outro, o vereador da oposição – Acrísio Sena, PT – manifestara-se contrário por entender que o alinhamento ao modelo do órgão estadual, que também integra as três políticas, é um desrespeito à luta da assistência social. Em cena, diz a notícia, presentes no debate com posição firme contra essa mudança, estavam os assistentes sociais, que acompanharam todo o debate e a votação das galerias da Câmara. Após a votação, a polêmica não cessou, continuando por meio de artigos escritos por vereadores, manifestando-se publicamente sobre o assunto.

As emendas pretendiam ainda evitar a secundarização das políticas de assistência social e direitos humanos. Não podemos aceitar que essas alterações feitas pela nova gestão municipal fragilizem as políticas de assistência social e direitos humanos em Fortaleza e que, sobretudo, a Câmara perca sua atribuição de revisar os atos da administração municipal (Ronivaldo Maia, Jornal O Povo, 2013, p. 7).

[...] extinguiu órgãos como a Secretaria de Assistência Social, para adotar a mesma organização do Governo, desconsiderando a construção recente das políticas de assistência no Município, suas diretrizes nacionais e os ganhos decorrentes de sua implantação (Guilherme Sampaio, Jornal O Povo, 2013, p. 7).

SERVIÇOS

- * *Divulgação de implantação do Centro Pop;*
- * *Entrega de espaço de convivência para adultos em situação de rua;*
- * *Entrega de duas unidades de acolhimento para população em situação de rua;*
- * Divulgação de relatório da defensoria sobre situação de abrigos para crianças e adolescentes;
- * Campanha pela erradicação do trabalho infantil;
- * Atividades dos Cras nas comunidades;
- * Seminário com idosos em 2004;
- * Denúncia de baixa capacidade de atendimento nos Creas frente ao grande

número de demandas;

- * Cras sobrecarrega atendimento na única delegacia de defesa da mulher;
- * Denúncia da precária infraestrutura dos Cras.

A temática que tem aparecido com mais intensidade e frequência como matéria jornalística tem sido o aumento do número de pessoas em situação de rua na cidade, uma questão recorrente nas capitais brasileiras. É nesse contexto que a divulgação de novos serviços da proteção especial e básica destinada ao atendimento da população em situação de rua (grifos nossos) ganha relevância.

Conforme matéria especial do O Povo de ontem, centenas de pessoas vagam pela cidade, dia e noite, tendo apenas as ruas, praças e abrigos oferecidos por entidades como suporte para seus dramas. A situação chega ao ponto de muitos, sem nenhum tipo de documentação, não ter sequer acesso à rede de proteção social do poder público (Ítalo Coriolano/ Jornal O Povo, 2010, p. 13).

“Esse é um trabalho intersetorial”. Entre as ações já projetadas, o secretário cita a instalação do Comitê Municipal de Políticas Públicas para População de Rua para o início de 2015; a reforma e a ampliação da Casa de Passagem, na Avenida da Universidade; e a criação de 650 vagas de abrigamento (Viviane Sobral/Jornal O Povo, 2014).

A reportagem, nesse contexto, funciona como uma estratégia para trazer à cena pública interesses sociais até então obscurecidos no campo institucional. Fuks (2000) vê nesse processo a efetivação de um dos papéis dos meios de comunicação de massas. Constituem-se canais estratégicos de difusão de opiniões, formando-se ponte entre as diferentes arenas (institucionais, sociais, políticas) e interferindo, inclusive, nas agendas dos governos.

BENEFÍCIOS

- * Denúncia de irregularidades no cadastro do Bolsa Família;
- * Bloqueio/cancelamento de Bolsa Família por não cumprimento de requisitos;
- * Denúncia de recebimento de Bolsa Família por esposa de vereador;
- * Denúncia das filas longas para atualização do Cadastro Único;
- * Bolsa Família/ enfrentamento à pobreza;

- * Divulgação de situação de frequência escolar de beneficiários do Bolsa Peti;
- * Divulgação de estudo sobre impacto do Bolsa Família;
- * Divulgação de qualificação profissional dos beneficiários do Bolsa Família;
- * *Denúncia da qualidade das urnas funerárias (auxílio-funeral).*

Nas notícias veiculadas sobre benefícios assistenciais, é notória a sua quase invisibilidade em relação ao Bolsa Família, inclusive em relação ao próprio Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aos benefícios eventuais. O primeiro, como tem uma natureza mais próxima ao Bolsa Família por se tratar de uma transferência direta de recursos financeiros para os usuários, até que ainda aparece um pouco mais, por vezes quando se pretende fazer similitudes entre os dois benefícios.

Embora não estejam explicitamente definidos na Loas, os benefícios assistenciais constituem, na história da política social moderna, a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazer suas necessidades básicas. Trata-se de um instrumento protetor diferenciado sob a responsabilidade do Estado que, nos termos da Loas, não tem um fim em si mesmo, posto que se inscreve em um espectro mais amplo e duradouro de proteção social, do qual constitui a providência mais urgente (PEREIRA-PEREIRA, 2010, p. 11).

Entretanto, não desprovido de intencionalidade, o Bolsa Família em algumas reportagens é referida como um benefício do governo federal, não situado no campo da assistência.

“Nem todo o dinheiro desta conta passa necessariamente pela Prefeitura. O *Bolsa Família, programa de transferência de renda do governo federal*, por exemplo, destinou às famílias mais pobres da cidade R\$ 83,1 milhões”, pode-se ler em reportagem intitulada “À espera do benefício social”, de Vicente Giolelli (Jornal O Povo, 2006, p. 22) (grifos nossos). Em 2006, veiculou-se outra reportagem sobre as transferências de recursos federais para os municípios, desta feita incluindo no rol das transferências o benefício socioassistencial – BPC.

Segundo a Caixa Econômica Federal, até março deste ano eram pagos R\$ 53,1 milhões todos os meses em um dos quatro programas operados pelo banco, que são o Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e auxílio-gás (que estão sendo unificados no

Bolsa Família) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Além disso, o governo ainda oferece o Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BCP-Loas) (Marcio Teles/ Jornal O Povo, 2006, p. 26).

FINANCIAMENTO

- * Denúncia de redução de recursos orçamentários para atendimento especializado à criança e ao adolescente (2014);
- * *Cofinanciamento estadual para construção de Cras via Proares II – 4,3 milhões de reais (37 cidades);*
- * *Cofinanciamento estadual em 100% dos municípios (2011);*
- * Denúncias do uso do Fecop/ assistencialismo;
- * Divulgação de gastos com assistência social de 55 milhões em 2004 (2,75% do orçamento geral);
- * Gastos com assistência social em Fortaleza de R\$ 66,5 milhões (2006), denúncia de baixa execução financeira, pouco mais de 60% e redução de 5% orçamento.

Esse é outro bloco de notícias que tem um elevado significado para a consolidação do Suas, do ponto de vista do compartilhamento da sua gestão. Primeiro, porque a materialidade da política expressa nas respostas às necessidades sociais, na racionalidade do direito, requer a garantia de financiamento originado do fundo público. Segundo, porque a institucionalização do Suas se deu a partir de um pacto federativo, fundado no compartilhamento de obrigações públicas, que, na apreciação de Tavares (2013), traduz-se em um compromisso único voltado para a garantia de direitos e o alargamento da proteção social brasileira.

“A lógica republicana que serve de esteio para a gestão compartilhada conjuga a dimensão política e administrativa que conforma a relação entre a União e os seus Estados membros”, analisam Lopes e Rizzotti (2013) – o que faz do cofinanciamento um dos elos da corresponsabilidade assumida entre os entes. E, nessa linha, a ampliação da participação no cofinanciamento estadual que vem sendo reclamada, configura-se como um dos maiores desafios a serem superados na esteira da consolidação do Suas, a exemplo da apreciação de Tavares (2013). Os municípios dos casos analisados contam com cofinanciamento das três

esferas de governo.

Na notícia intitulada “Estado pretende financiar Suas em 100% das cidades” (Jornal O Povo, 20 set. 2011), o responsável pelo órgão da gestão estadual de então enaltecia a presença do Suas em todos os 184 municípios cearenses, registrando ao mesmo tempo que os recursos públicos se constituem obstáculos ao melhor funcionamento do sistema.

REDE PRIVADA

- * *Entidades privadas com dificuldades financeiras;*
- * Repercussão da nova regulação Cebas – Lei 12.101/2009;
- * Polêmica sobre financiamento de creches municipalizadas com recursos da assistência (2008);

Em relação à rede privada, o que se pode visualizar nas notícias é o fato de que a implantação do Suas balançou uma relação de centenas de anos, conforme já discorrido no capítulo anterior. Tratava-se de uma relação opaca, fundada a partir de práticas políticas conservadoras, em que o público era apropriado pelo privado sob a racionalidade da filantropia. O efeito mais direto se deu exatamente no campo do financiamento. Essa é uma constatação que se aplica aos dois casos. Em Sobral, registrado nos pronunciamentos destacados no próximo subtópico, e em Fortaleza explicitado no jornal O Povo.

Em 20 de agosto de 2009, em uma matéria com o título “Ajuda – vereador reclama mais atenção para filantrópicas” (Jornal O Povo), registra-se a manifestação de um vereador do PMDB, alertando para a situação das entidades assistenciais e filantrópicas do município. “[...] a prefeitura não ajuda as entidades a se manterem para abrigar os jovens que vivem nas ruas”, afirmava o vereador.

Quanto às alternativas de democratização da política, estas são pouco pautadas. Nem mesmo as conferências realizadas ao longo desses anos conseguiram se incluir na agenda do jornal. Isso não quer dizer que não foram divulgadas por outros canais, ou mesmo no outro jornal de grande circulação. O que se pode constatar é que o controle social ainda não é um tema apaixonante que nenhum jornal deixaria de dar publicidade.

CONSELHO/ DEMOCRATIZAÇÃO

- * CMAS convoca entidades e organizações da assistência social para inscrição no conselho;
- * Seminário sobre assistência social e parlamentarismo brasileiro;
- * *Divulgação do Plano Decenal da Assistência Social, construído pelos 242 delegados presentes na conferência municipal.*

É provável que a pouca inserção do conselho municipal de assistência social de Fortaleza no jornal deva-se, também, ao sombreamento que ainda hoje persiste entre direitos humanos e assistência social. Em todas as reportagens que tratam da criança e do adolescente, as referências são feitas à Fundação da Criança (Funci), executora de ações de proteção especial à criança e ao conselho de defesa dos direitos da criança e adolescentes.

NECESSIDADES SOCIAIS/ RESPOSTAS INTERSETORIAIS

- * População em situação de rua sem acesso a saúde;
- * Reclamação da inexistência de política de atenção aos recicladores;
- * Ocupação da sede da Semas por 400 pessoas do movimento dos sem-teto (2008);
- * Denúncia da situação de rua de crianças e adolescentes nos terminais de ônibus;
- * Divulgação do plano “Crack, é possível vencer”, no município;
- * Assistência social na atenção à situação de calamidades/ defesa civil.

Esse último item revela a essencialidade dos meios de comunicação de massa como veiculadores e fomentadores de opinião, um atributo que coloca o jornal como um espaço político estratégico. Partindo da análise de Fuks (2000), é possível identificar o jornal como ponte de articulação entre as arenas – social, institucional, científicas, culturais etc. – e como difusor dos eventos e fatos que ocorrem em cada uma delas, influenciando sobre o público e o governo, interferindo na definição de suas agendas.

Ademais, muitos desses temas tiveram resposta imediata do governo em Fortaleza,

outros estão em processo, a exemplo dos recentes lançamentos de novos serviços para a população em situação de rua, inclusive da realização de um censo para identificar o número de pessoas e os principais pontos de concentração.

O fato é que, no conjunto dessas notícias, se evidencia um movimento de transformação do tema da assistência social como direito em linguagem política, tornando-se um assunto político inserido no debate público. Na linguagem regional do povo aqui de cima – do Nordeste –, pode-se dizer que, passo a passo, a assistência social como direito de cidadão “vai caindo na boa de Matilde”, constituindo-se, ainda que aparentemente, um determinado consenso que faz com que não tenha aparecido em nenhuma reportagem alusão à filantropia ou à caridade como responsáveis pela assistência social.

A assistência social e a transferência de renda, contudo, devem ser consideradas como estratégias transitórias. Mais importante ainda é criar condições de desenvolvimento sustentável – eixo no qual atuam as três outras frentes do Sertão Vivo. Isso inclui a infraestrutura, seara em que o estado acumula realizações respeitáveis (Maia Júnior/Jornal O Povo, 2006, p. 12).

Ao longo dos 19 anos de atuação, a entidade sempre trabalhou no incentivo ao engajamento das primeiras-damas em torno de projetos de assistência social. Mas nos últimos tempos, sentíamos a necessidade de desenvolver um projeto que englobasse diversos públicos em torno do fortalecimento da pessoa humana (Vania Dutra/Jornal O Povo, 2006, p. 6).

Desse ponto em diante, encontram-se as análises dos conteúdos a partir das três contradições propostas anteriormente.

* Direito/Ajuda

Nas 48 matérias veiculadas sob as formas de entrevista, reportagem e artigos, identificaram-se 26 inserções associadas mais frequentemente ao direito (23), embora seja uma ideia inserida num contexto de diferentes interpretações, inclusive algumas controversas e ambíguas. Trata-se de um conceito ainda não consubstanciado, objeto de disputa em termos de definição e significados.

O termo ajuda, nos moldes do conceito “ajuda pública”, fundado no dever do Estado, abordado no capítulo anterior, sempre aparece associado ao debate do Bolsa Família. Termos como “ajuda do governo federal”, “ajuda às famílias para garantir o seu sustento” são

atribuídos ao programa de transferência de renda, embora seja um programa considerado “porta de entrada” para outros serviços públicos.

Esses programas são para dar uma estrutura mínima para que ela (família) se desenvolva a partir dali. Se a família está passando fome não adianta querer que ela vá atrás de formação técnica, por exemplo. “Esse programa é como uma porta de entrada para famílias mais pobres. Depois são promovidas outras ações”, diz um gestor municipal (Marcio Teles/Jornal O Povo, 2006, p. 27).

Com dois anos recebendo o benefício, Vângila decidiu não atualizar mais o cadastro. Juntou a falta de tempo de ir na Regional com a convicção de que não precisava mais naquela ajuda do Governo Federal. “Acho que é só para uma hora da precisão. Pensei que tinha gente precisando mais do que eu. É uma alegria saber que todo mês tem aquele dinheiro pra fazer alguma coisa” (Lucynthia Gomes/ Jornal O Povo, 2013, p. 22).

Embora não sejam explicitados nos textos, pode-se ler nas entrelinhas os interesses de classe implícitos nos ditames da ordem neoliberal, os quais apregoam a necessidade da chamada porta de saída. É comum ver operadores da política de assistência social, em particular do Bolsa Família, justificando o número de famílias beneficiadas e as estratégias de inclusão no mercado de trabalho.

A pauta surgiu com o dado de que 1,6 milhão de brasileiros, que já haviam se beneficiado com o Bolsa Família, deixaram o programa porque haviam melhorado a renda familiar *per capita*. O objetivo era contar histórias de pessoas que conseguiram autonomia e não dependiam mais desta ajuda (Lucynthia Gomes/Jornal O Povo, 2013, p. 22).

Por outro lado, a professora, que é doutora em Serviço Social, aponta como maior falha desses programas o fato de os benefícios não “romperem com a política assistencialista”. Para Socorro, “não há muita clareza da continuidade desses programas. Se eles (os programas) têm por base a família, como elas podem ser introduzidas na cena pública para ter ampliada sua autonomia e deixar de receberem auxílio-gás, Bolsa Alimentação? Se continuar só do jeito que está, as famílias ao invés de construírem base para superar as dificuldades não vão passar de meros canais intermediários”, afirma (Marcio Teles/Jornal O Povo, 2006, p. 27).

No debate público, muitos interesses, ideias convergentes e divergentes, argumentos contrários e a favor vão chamando a atenção de diferentes agentes, estabelecendo-se a partir do conflito de ideias o reconhecimento público do tema em debate, podendo inclusive inserir-

se na agenda política institucional, culminando em normas jurídicas do direito instituído.

Quando o assunto gira em torno dos serviços socioassistenciais, estes já são mais largamente difundidos como direito na linguagem de diferentes atores: gestores, usuários, intelectuais e movimentos sociais organizados, referido ora como política pública, ora como responsabilidade estatal, ora como direito de cidadania.

Em prestação de contas sobre a entrega de Cras à cidade, por meio da publicação do artigo “Centros de Referência de Assistência Social”, a então prefeita assim se referiu aos serviços executados nos Cras: “São ações assim que fazem com que o cidadão sinta que o município está perto de sua casa e que os seus direitos estão na palma de sua mão” (Luizianne Lins/Jornal O Povo, 2011, p. 6).

Em seus argumentos, a descentralização dos Cras para os territórios é uma forma de o governo tornar público que está trazendo para si a reponsabilidade de ir até o cidadão e assegurar direitos para quem mais precisa.

No caso da assistência social, mesmo considerando que muito haverá de ser feito, podemos celebrar os avanços advindos com a implantação do Sistema Único de Assistência Social no País. Um modelo de atendimento descentralizado, participativo, resultante de um pacto federativo republicano, que atribui o *status* de direito à Assistência Social, alicerçando-a como uma política pública no campo da seguridade social (Claudio Ricardo/ Jornal O Povo, 2013, p. 7)

O dever do Estado é reclamado por diversos agentes políticos, dos integrantes do sistema de garantia de direitos aos movimentos sociais organizados.

É preciso trabalhar a rede de assistência para evitar o acolhimento. “O Estado não entende ainda que o dinheiro investido em prevenção, na assistência social, é muito bem empregado e barato, mesmo que não gere visibilidade com placas e monumentos”, ressalta o defensor público do Núcleo de Atendimento da Defensoria à Infância e Juventude (Nadije), Tibério Melo (Cotidiano/Jornal O Povo, 2013, p. 3).

Já que os direitos não chegam como deveriam, é preciso lutar. Pelo menos, é esse o entendimento do Movimento da População de Rua, na Capital. Mário Andrade Ferreira de Freitas, um dos representantes, explica que frequentemente há reuniões com a Prefeitura para levar as solicitações dos moradores. Beneficiado pelo aluguel social, pois era um dos que morava na praça Clóvis Beviláqua, ele cita as reivindicações. “Queremos ampliar esse direito para todos. Também pedimos mais albergues provisórios,

acompanhamento social, de saúde. E cursos profissionalizantes” (Gabriela Meneses/Jornal O Povo, 2011, p. 4).

Essa concepção da assistência como dever do Estado, o sentido do efetivo direito de cidadania, a perspectiva de universalidade, provisões e prestações acessíveis a todos são ideias que, popularizadas, entram em confronto com outros pensamentos divergentes e vão construindo vontades coletivas mobilizadoras da ação concreta. Esse é o sentido da “catarsis”, conceito desenvolvido por Gramsci (1981), construída na luta das ideias, processo no qual os sujeitos se tornam conscientes da sua dimensão sócio-histórica.

No caso em especial da assistência social, criar condições objetivas e subjetivas para que seus destinatários alcancem um grau superior de consciência sobre si, suas condições de vida, seus direitos ou negação deles constitui-se um dever ético e uma tarefa pedagógica cotidiana.

Outra questão presente nas reportagens relacionada a essa contradição – gerando outra contradição universalidade/focalização que se encontra nos debates sobre as formas de resposta da assistência social – é o recorte frequente que se faz em relação aos destinatários da política: “fora do mercado do trabalho”, “incapacitados”, “pobres”, “carentes”, “necessitados”. São termos por meio dos quais se procura estabelecer fronteiras sobre “quem mais necessita”, uma das contradições presentes na gênese da política que, no debate público, são significados ideologicamente, conforme os interesses em disputa.

* Necessidades sociais/ preferências individuais

Na perspectiva da assistência social como direito, inserida no contexto da ordem social vigente, o debate público sobre o assunto necessidades sociais/ preferências básicas e humanas ganha relevância, considerando-se que é desse debate que se delimita o tamanho e a abrangência das provisões. Nos subsídios analíticos de Pereira-Pereira (2011) sobre os mínimos sociais, encontram-se elementos teórico-críticos balizadores ao entendimento dessa contradição histórica. Em suas análises, sintetiza duas vertentes de pensamentos por meio dos quais circundam os debates: os que relacionam necessidades básicas a carecimentos de base subjetiva – portanto situado no campo das preferências individuais – e os que apregoam – em minoria – e estabelecem nexos com elementos mais objetivos, comuns a todos – vivenciados coletivamente e de base universal –, portanto mensuráveis sob o ponto de vista ético.

São essas correntes de pensamento de base teórica e ideológica, constantes nos estudos de Pereira-Pereira (2011) e, mais recentemente, de Potyara Pereira (2013), que sustentam escolhas e decisões na formulação de políticas públicas e interferem na quantidade e qualidade das provisões a serem disponibilizadas para a satisfação das necessidades.

[...] as necessidades não podem ser equiparadas a uma simples e naturalizada carência individual, material ou biológica, e sim a direitos que mobilizam uma faculdade que só os seres humanos possuem: a capacidade de agir e exercitar o pensamento crítico contra toda e qualquer forma de opressão, entre as quais a pobreza e a miséria (POTYARA PEREIRA, 2013, p. 53).

À luz dessas referências, procurou-se, nos conteúdos, elementos que permitissem visualizar em que nível o assunto das necessidades sociais básicas estão ganhando vulto nos debates públicos da assistência social. Nesse exercício, foram encontradas doze inserções do assunto em reportagens, artigos e entrevistas.

Nos textos, a contradição ganha corpo nas manifestações de diferentes agentes que procuram construir uma linguagem comum em torno do termo “carências”, o qual, diante da imprecisão conceitual ou do excesso de subjetividade ensejado, pode ser traduzido como a intenção de encontrar um termo moralmente aceitável para que as respostas fiquem restritas à atenção das pessoas em extrema pobreza.

Existem também opiniões que procuram encontrar na expressão “carência” uma forma de mensurar o nível de ausência de acesso às políticas públicas e o grau de organização popular.

[...] “em face do grau de carência e dificuldade de organização política, muitos segmentos não conseguem fazer chegar ao Governo suas demandas e necessidades”. Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e coordenadora do Observatório da Desigualdade, Pobreza e Proteção Social no Mercosul (Ítalo Coriolano/ Jornal O Povo, 2010, p. 13).

As necessidades sociais – numa perspectiva mais alargada – circulam com frequência, principalmente quando se refere à atenção à população de rua que, ao ganhar visibilidade, abre um leque de necessidades próprias da condição na qual está inserida. Os próprios usuários chegam a reclamar a ampliação dos direitos de cidadania.

Diante da dificuldade de oferecer atenção plena à população em suas múltiplas

necessidades, em uma das reportagens há o registro do discurso oficial sobre o desafio da gestão local na efetividade de ações intersetoriais, o que desnuda a baixa resolutividade quando a atenção se restringe às ações da assistência social.

Diante das necessidades básicas não atendidas, é urgente que coloquemos na agenda política a prioridade de articular esforços que acelerem os passos para um caminhar mais ágil e eficaz. A rede de atendimento precisa ser expandida, a cobertura dos serviços deve ser ampliada, há a necessidade de valorização dos trabalhadores e educação permanente da equipe e conselheiros para a qualificação dos serviços (Claudio Ricardo/Jornal O Povo, 2013, p. 7)

No discurso institucional, há o reconhecimento de que as necessidades básicas da população exigem respostas mais ágeis no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais.

É assim que se manifesta uma trabalhadora de uma unidade de abrigo. “A família hoje tem novos arranjos, ela mudou e as necessidades também mudaram. As políticas, apesar de existirem, não acompanham as necessidades das famílias, pois são restritas”, pontua (Cotidiano/Jornal O Povo, 2013, p. 3).

Nos argumentos de Irma Moroni/Jornal O Povo (2004, p. 7), a construção do Suas permite que se olhe para as necessidades a partir de cada realidade local. E se, como diz Pereira-Pereira (2011), a satisfação das necessidades precisa ser otimizada de modo que as provisões sejam equivalentes à satisfação dessas necessidades – algumas de caráter universal, outras mais específicas –, é preciso reconhecer que as respostas não serão uniformizadas. Ao valorizar o local, sem perder a dimensão da totalidade, o Suas acaba se configurando em múltiplas possibilidades para que se construa a otimização das necessidades.

Pelo menos é assim que Márcia Lopes (2007), por ocasião dos sete anos do Bolsa Família, se manifesta em um dos artigos analisados – pensamento também compartilhado pela então prefeita de Fortaleza (2005-2012).

A estruturação de uma rede com mais de sete mil Centros de Referência de Assistência Social (Cras), em todo o País, também contribui para que o Governo ofereça às famílias beneficiárias serviços sócio assistenciais voltados para outros aspectos de suas necessidades sociais (Marcia Lopes/Jornal O Povo, 2010, p. 7).

Na assistência social, revertemos a ótica do assistencialismo para uma política de direitos. Os Centros de Referências de Assistência Social (Cras) atendem hoje mais de 24 mil famílias e neles também são realizados os atendimentos do Cadastro Único (311 mil famílias cadastradas) e do Bolsa Família (199 mil). Recentemente, lançamos o Construindo uma Fortaleza sem Miséria, programa intersetorial que está dando mais dignidade ao povo necessitado (Luizianne Lins/Jornal O Povo, 2012, p. 6).

Otimismo militante à parte, recorrendo à sensatez de Couto (2011), para quem a simples existência de Cras não denota *per se* a materialização do direito, visto que a medida que pode servir como parâmetro à efetividade da política deve se situar na sua capacidade de oferecer diretamente ou construir pontes para que as respostas às necessidades sejam de fato otimizadas, o que envolve diferentes processos sociais e encontros/desencontros com diferentes agentes.

Por outro lado, não se pode negar que, como objeto de prática política, a implementação do Suas em cada lugar pode produzir contraculturas ao pensamento hegemônico conservador, desde que não se feche em seu casulo ou seja amortecedor de conflitos, mas seja um sistema aberto aos conflitos e contradições presentes nas relações sociais em cada território, onde a assistência social se faça presente, como unidade de Cras, por exemplo, ou outras unidades de atendimento.

E esse é um processo histórico, complexo, contraditório, envolto em mil e uma ambiguidades que, na apreciação de Pereira-Pereira (2011), revela a tripla dimensão já referida nos capítulos anteriores: a racional, a ética e a cívica.

“O Sistema Único da Assistência Social existe hoje por causa da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 7 de dezembro de 1993. Essa lei garante a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado” (Aflaudísio Dantas/Jornal O Povo, 2013, p. 9). Essa é uma afirmação positivada do direito. É fato, a assistência como direito está inscrita na norma jurídica, mas isso também, por si, não assegura absolutamente nada – quando se trata de exercício efetivo de cidadania, é apenas uma constatação mediadora do debate na arena pública, necessária na construção de consensos.

* Público/privado

Esse é, sem dúvida, um tema controverso na assistência social como política pública, considerando a primazia do Estado e o legado histórico de práticas filantrópicas nesse campo.

No caso em particular das experiências locais, o que se tem aqui das análises das percepções dos sujeitos da pesquisa é que essa é uma relação dialeticamente necessária.

Primeiro, porque uma prática não elimina a outra. A existência de práticas fundadas na ajuda moral não só coexistem na atenção da assistência social formatada no Suas, agora ancorada na lógica do direito, como também – dependendo dos contextos locais – uma prática pode prevalecer sobre a outra, mas nunca eliminá-la.

Como sugere Santos Paula (2013), esse é um processo tensionado na arena política, em que interesses múltiplos se confrontam na construção de interesses comuns. A primazia do Estado se expressa na sua capacidade de estabelecer fronteiras, com delimitações claras das atenções e definição de regras que possam subsidiar decisões sobre o financiamento público, baseado no senso de justiça, de modo que, independentemente de a oferta ser feita pelo governo ou pelas entidades, seja possível assegurar que, mesmo ofertadas indiretamente, prime-se pela quantidade/qualidade das provisões e prestações aos destinatários da política, tendo no horizonte a universalização das atenções. É preciso que um olhe para o outro e não se veja ali diante de um espelho com sua imagem refletida.

Segundo, porque, numa relação dialética, a existência do privado traz em si sua própria negação, na medida em que serve de parâmetro à construção de referências definidoras do que é ou não realmente público.

Nas reportagens, artigos e entrevistas analisadas, foram identificadas seis inserções que sugerem algumas impressões sobre os debates em cena em torno do tema.

Uma primeira impressão, que deve suscitar maior aprofundamento, é o fato de não aparecerem em nenhum texto os termos filantropia, caridade e favor. O pouco que aparece em relação às entidades filantrópicas ocorre no contexto de críticas à pouca presença ou mesmo omissão do Estado, a exemplo das críticas feitas pela lentidão no processo de estruturação da oferta de serviços para atender as necessidades da população em situação de rua em Fortaleza.

A experiência em trabalhar com este público nos fez considerar que é preciso uma articulação entre as diversas políticas públicas e a sociedade civil para que possamos dar conta da complexidade do contexto social que permeia a vida dessas pessoas. E assim seguimos (Elaene Rodrigues/Jornal O Povo, 2010, p. 6).

Uma segunda observação se refere ao movimento de redefinição dos espaços das

entidades, que, nos anos pós-Suas, tem mobilizado entidades para a formatação de parcerias, inclusive com o governo, para oferta de projetos alternativos complementares à rede Suas – inclusão produtiva, cultura, distanciando-se da oferta direta de provisões e prestações específicas da assistência social, como é o caso da Associação para o Desenvolvimento do Ceará, antiga associação das primeiras-damas do estado do Ceará, que, após o Suas, modificou a sua missão, assumindo uma posição secundária em relação à assistência social, porém mantendo a simbologia na própria sigla APMDCE.

Um terceiro ponto é o efeito público que teve o Suas na construção de estratégias transparentes de prestação de contas das entidades conveniadas, como se referiu anteriormente um jornalista sobre a criação da Semas e as providências requeridas pelo novo momento do Suas.

Um interlocutor da Coluna que acompanhou de perto a elaboração da proposta da Semas diz que novos tempos virão. “A Prefeitura vai acochar na prestação de contas dessas entidades”, diz a fonte. “Tem delas que só se encontram com a Prefeitura para assinar o convênio e entregar as notas fiscais” (Erivaldo Carvalho/Jornal O Povo, 2007, p. 16).

A quarta observação está no debate estabelecido sobre o fato de que a implantação do Suas fez com que o Estado assumisse a responsabilidade sobre as atenções que antes eram assumidas prioritariamente pelas ONGs e entidades. Essa ideia aparece nas opiniões da gestora da assistência social em Fortaleza (2007-2012), em artigo sobre a população de rua (2011).

“Assim, a Prefeitura de Fortaleza assumiu o atendimento a este segmento, já que antes era realizado apenas por organizações não governamentais e entidades filantrópicas. Prova disso foi a criação de um grupo de trabalho intersecretarial”, afirma Elaene Rodrigues (Jornal O Povo, 2010, p. 6).

Com esse item, encerram-se as análises sobre as opiniões construídas na arena pública por diversos agentes – gestores, usuários, vereadores, os próprios jornalistas (na linha de frente) e os editores e diretores (no fundo do palco) –, aqui restrito ao jornal como instituição com papel ativo no confronto de interesses, mediados pelas matérias jornalistas circulantes. E, se é fato que o espaço político é um lugar de mascaramento, mas também de desvelamento, como argumenta Codato (2011), qualquer olhar direcionado a esses espaços deve ser pautado

pela reflexão crítica sobre os limites e possibilidades de um espaço dessa natureza.

7.2 Os parlamentos municipais e a agenda da assistência social

Seguindo a categorização dos espaços políticos proposta por Codato (2011), o parlamento pode ser identificado como a cena política oficial, onde se expressam peculiaridades próprias da dinâmica de uma democracia representativa.

O produto líquido desse exame microscópico é, mesmo em Marx, a constatação de uma série de traços típicos do mundo político em geral – traços esses ressaltados, de resto, por qualquer analista político: as discrepâncias sociais e ideológicas entre a classe e os representantes da classe representada, a existência de grupos puramente políticos, as alianças e as posições entre eles, o poder próprio do Estado, os interesses egoístas da burocracia, as decisões soberanas dos governantes, as escolhas eleitorais dos cidadãos, os movimentos táticos dos partidos parlamentares, as ações dos políticos profissionais – enfim, a lógica própria do universo político (CODATO, 2011, p. 35).

Mas, como argumenta Codato (2011), mesmo sendo uma instituição específica, aparentemente autônoma, com regras definidas por seus próprios agentes membros, na verdade, em determinados contextos históricos, pode se configurar um lugar por excelência de manifestação de interesses de classe. Trata-se de um espaço que, para além do jogo político pelo poder, traz em sua dinâmica processos sociais que podem, no interior do Estado democrático de direito, traduzir interesses sociais comuns construídos a partir do debate público.

É nesse sentido que se buscou observar a inclusão na agenda das duas casas legislativas no período pós-Suas. Nessa tarefa investigativa, foram examinados os requerimentos, projetos de lei e outras iniciativas (pronunciamento, indicação, decretos legislativos, entre outros).

Com todas as contradições e limitações próprias desses espaços, seria um equívoco investigativo não incluir nas análises, ainda que rápida, uma abordagem sobre a entrada da assistência social na pauta legislativa.

No Estado democrático de direito, o legislativo cumpre um papel fundamental na garantia dos direitos de um modo geral, não só pela atribuição específica de legislar, e, portanto, propor formas de regulação das relações sociais, mas, sobretudo, pela possibilidade de ampliar direitos, assegurar orçamento e criar frentes de pressão e apoio à efetivação de direitos já reconhecidos (BOSCHETTI, 2003, p. 172).

Esse é o ponto de partida desta subseção. O propósito é buscar nexos entre o processo de construção do Suas e o movimento dos legisladores em cada município onde foram realizados os estudos, focando, particularmente, em duas questões: a produção legislativa no período pós-Suas (2004-2013) e as opiniões de alguns agentes que participaram direta ou indiretamente desse processo.

Nas análises, serão considerados alguns aspectos que permeiam a natureza do exercício parlamentar, comumente associada ao assistencialismo, colocado como entrave à consolidação da cultura do direito na assistência social. Trata-se de um assistencialismo, diferenciado da ajuda moral, mas fundado em trocas assimétricas de favores, ocupando tradicionalmente um lugar na ordenação das relações políticas.

No estudo de Bezerra (1999) sobre a tríade: política, favor e dependência pessoal, essa é uma característica presente tanto nas relações comunitárias quanto nas instituições formais presentes na cena política oficial. Nesse espaço da política institucional do regime democrático representativo, o voto universal é o instrumento vital para a definição de fronteiras e regras de relacionamento entre representantes e representados, bem como o balizador das tarefas parlamentares que acaba por agregar à função parlamentar duas frentes de atuação.

Conforme constata Bezerra (1999), uma atuação está situada no campo do ideal – dirigida para o coletivo (prevista constitucionalmente) –, e outra está localizada na ação pragmática eleitoral, a prática efetiva – voltada para a reeleição parlamentar. Da primeira atuação – ideal –, desdobram-se as atividades correlatas ao poder de legislar e o controle social do governo. Da segunda – prática efetiva –, desdobram-se medidas para atender demandas dos territórios, eleitores e lideranças que compõe a chamada “base eleitoral”.

Nessa última prática, o fato de o parlamentar estar inserido em uma rede de poder mais ampla favorece as iniciativas de mediações entre o Estado e os cidadãos, entre as quais se destaca a “assistência” prestada à população. “A assistência, nesse caso, consiste na concessão de benefícios de caráter particularístico”, esclarece Bezerra (1999, p. 46). Trata-se de uma

medida que, ao ser adotada como prática política, acaba por consagrar o clientelismo eleitoral, entendido como troca de favores para fins de obtenção do voto.

[...] todos os dias, sou procurado pela comunidade com demandas da assistência social, e isso é em qualquer gabinete de qualquer vereador, não é só em Sobral. Há uma informação errônea para o eleitor do que é o trabalho de um vereador [...]. O próprio vereador na campanha vai lá na comunidade e diz que, se for eleito, vai resolver os problemas dele, aí o eleitor vem aqui na Câmara em busca de quê? “Ah, o meu pai morreu, preciso de um caixão de defunto”; “eu quero uma ambulância pra levar meu filho que tá doente”; “preciso de uma passagem pra fazer um tratamento médico em Fortaleza” [...]. Encaminhar é um tanto complicado, é burocrático. Veja, a minha base eleitoral é totalmente de distrito, Sobral não é só sede, [...] tem zona rural muito grande, vai desde a fronteira da Miraima à fronteira com Mucambo, algo em torno de 150 km. [...] um espaço que o cidadão, quando vem aqui e diz: “Seu Zé, eu tô precisando de, vamos dizer assim, um [...] carro de mudança”, por exemplo, e isso não existe, ou o vereador paga do bolso ou perde a mudança, porque não tem. Porque aí tem que pegar uma fila, ir dar o nome no setor. [...] já hoje eu tive aqui uma pessoa, e eu estou aguardando uma ligação. [...] é uma pessoa que quer fazer uma mudança de Sobral pra Caracará e a gente fica aqui na dependência. [...] Existe um caminhão, sim, mas não é um caminhão apropriado, específico para mudança, a gente fica na dependência de boa vontade de outras secretarias (Vereador, município A).

No meu primeiro mandato... Hoje eu não tenho assistentes sociais no meu quadro de assessores. Mas eu lembro que, até por conta de a gente estar *pari passu*, ao mesmo tempo cumprindo a tarefa política no parlamento e que tem todas estas tarefas que a gente conhece, que é emprestar nossa voz aos segmentos que estão se organizando... Emprestar nossas energias para poder potencializar, do ponto de vista do parlamento, temas importantes que precisam ser pautados... Mas eu me lembro... Até por estar vereador do PT que estava administrando uma cidade, e é natural as entidades, muitas associações, organizações do terceiro setor que se organizam em torno de uma realidade, muitas vezes ter um convênio no município, que é ter parceria, buscar financiamento para desenvolver projetos. Nessa situação, convidei uma assistente social do quadro da prefeitura. O pessoal até brincava, dizendo que eu estava contratando uma pessoa para cuidar... Aquela visão! Olha como é forte. Mas eu estava ali buscando uma pessoa que conhecesse o desenho novo do Suas, isso era em 2008, tinha um novo desenho nacionalmente ocorrendo, e as assistentes sociais conhecem como se fazem esses projetos, porque muitas entidades tinham que ter [...] Aqui na política local, todos os convênios passavam pelo conselho de assistência social, e, se tinha uma entidade que a gente queria apoiar ou ajudar a conquistar na área da cidade um projeto via secretaria de assistência, nós sabíamos que eles tinham que apresentar os projetos, bem fundamentados. [...] a gente ajudava essas entidades a organizar grupos de mulheres empreendedoras e grupos de idosas (Vereador, município B).

Dessas considerações acima, emerge uma terceira observação, desta feita relacionada

ao conceito de clientelismo. Entre os vários analistas da política brasileira, encontra-se em Bahia (2003) uma explicação que, no contexto desta tese, parece plausível para a compreensão da persistência desse fenômeno nos processos das práticas políticas que ocorrem nos variados espaços políticos, institucionais ou sociais. É um conceito fundante não somente nos processos eleitorais, mas que circunda todas as relações sociais nos quais se manifestam diferentes modos de poder, não se restringindo, portanto, apenas ao processo eleitoral.

Partindo da compreensão de que o clientelismo é um fenômeno enraizado nas hierarquias inerentes a todas as organizações, públicas ou privadas, embora ganhe mais destaque nas organizações públicas, Bahia (2003) contesta a ideia de que se trata de que seja um fenômeno residual da sociedade tradicional, estranho aos modelos de sociedade da contemporaneidade, sejam elas capitalismo, capitalismo de Estado ou socialismo real. Nessa linha de pensamento, o autor atribui ao fenômeno do clientelismo uma dimensão sócio-histórica.

O clientelismo é um fenômeno basicamente relacionado ao acesso e à exclusão de bens e serviços quase sempre não-regulados diretamente pela ordem jurídica e pelos valores de mercado. Significa dizer acesso e exclusão à propriedade, do ponto de vista econômico, e ao poder e suas influências sob o ângulo da política. Os mecanismos que fazem parte do fenômeno da troca política assimétrica/clientelista são os traços essenciais que ocupam *espaços vazios não-regulados* pelo direito positivo ou pelo direito costumeiro e toleradas nas relações sociais (BAHIA, 2003, p. 185) (grifo do autor).

Para analisar o clientelismo nas organizações públicas, Bahia (2003) encontra no universo econômico e político os pressupostos básicos que sustentam as argumentações do seu modelo analítico. No primeiro, identifica que a escassez de recursos econômicos produz o acesso desigual a esses recursos, originando relações de troca assimétricas, difusas, baseadas na seletividade. É partindo dessa premissa que se constata como se dá a produção de bens clientelísticos, identificados com bens produzidos pelo Estado – seus custos são difusos – e consumidos por pessoas ou grupos, gerando o fenômeno da apropriação privada do público.

Bens clientelísticos caracterizam-se, portanto, como moedas de dupla face que fluem no jogo político no qual se troca voto por emprego, por rua asfaltada, por estrada aberta, e em que se permutam decisões burocráticas (norma ou regulamentação produzida pelo Executivo) por privilégios a grupos privados de oligopólios ou monopólios e ainda no qual se trocam

decisões parlamentares (leis votadas) por benefícios legais específicos (BAHIA, 2003, p. 274).

No segundo, encontra dois pressupostos. O primeiro, ligado à forma como os bens clientelistas inserem-se no jogo político, transformando-se em bens políticos – bens materiais ou simbólicos, valorizados socialmente – que são produzidos por ato da escolha e avaliação de quem tem o poder de decidir, que adota como medida o momento oportuno para a tomada de decisão e a utilidade política ou benefício político que podem trazer as implicações dessa decisão. O segundo, associado ao próprio jogo político do regime democrático representativo, em que os representantes estabelecem relações de troca com os representados (eleitores), fazendo da interação política “um jogo de ganhos mútuos”.

De fato, Bahia (2003) quer demonstrar que a produção de bens públicos ou clientelísticos está delimitada pela escassez de recursos, cujo efeito se dá tanto no legislativo quanto no executivo. No legislativo, expressa na produção legislativa (prazos, barganhas entre políticos e partidos, pressão de lobistas e bases eleitorais); no executivo, o processo decisório acaba se limitando pelas pressões legislativas, controle do judiciário, orçamentos anuais restritos, fiscalização dos gastos.

O destaque às premissas acima tem o objetivo de evitar equívocos analíticos que possam atribuir o caráter clientelístico apenas ao legislativo. Afinal, os entraves que se colocam a assistência social como política pública a partir de práticas assistencialistas ou clientelistas – identificados ao longo da pesquisa ou mesmo na experiência empírica da pesquisadora – estão cristalizados tanto no executivo quanto no legislativo.

7.2.1 Produção legislativa nos parlamentos locais

Seguindo a trilha do lugar ocupado pela assistência social no debate público em diferentes espaços políticos, neste ponto será enfocada a produção legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza e da Câmara Municipal de Sobral, no período pós-Suas – 2004-2014 – , a partir do levantamento feito nas duas câmaras. Cabe registrar que a Câmara Municipal de Sobral é integrada por 21 vereadores que provêm de sete partidos. Em Fortaleza, são 43 vereadores, numa composição de 22 partidos. Em ambas, o registro de vereadores exercendo

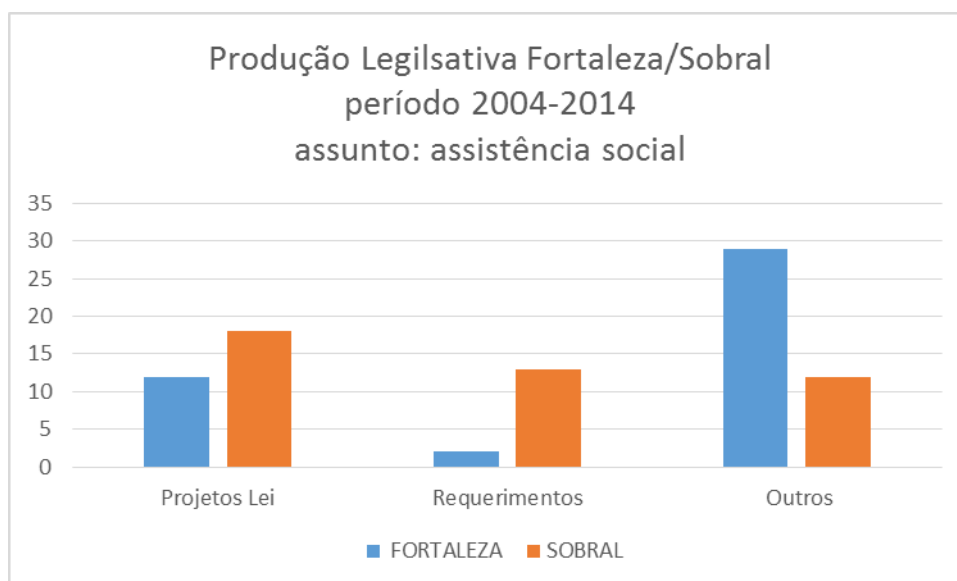
o primeiro mandato, uma minoria, outros em segundo mandato e um terceiro grupo que permanece há 20 anos.

Em Sobral, foi preciso fazer o levantamento *in loco*, em virtude de o material estar em processo de digitalização para publicação no site oficial da Câmara Municipal. Como o volume de pastas era muito grande e as condições de arquivamento não se apresentavam salubres, optou-se por fazer uma busca em todas as atas das sessões, buscando localizar a discussão e a aprovação dos requerimentos, projetos de lei e outras iniciativas do período em estudo. Se essa foi uma tarefa das árduas, pode se dizer que foi de muitas descobertas, visto que permitiu capturar a dinâmica de debate por meio dos pronunciamentos. Portanto, em Sobral, na categoria “outros”, encontram-se inúmeros pronunciamentos que subsidiarão as análises que se seguem.

Em Fortaleza, como os arquivos já estão 100% digitalizados, seguiu-se busca no portal da Câmara Municipal por assunto: assistência social e matérias legislativas; projetos de lei; requerimentos; e outros. Aqui o peso maior é das informações encaminhadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sobre as transferências feitas ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Com essas duas consultas, chegou-se à seguinte situação: Em Sobral, nas atas localizadas, foram identificadas a apresentação, no período, de 18 projetos de lei, 13 requerimentos e 12 pronunciamentos que foram categorizados como “outros” para permitir uma demonstração de como se comportaram as duas casas legislativas. Em Fortaleza, foram identificados 12 projetos de lei, dois requerimentos e 29 outras iniciativas, entre projetos de indicação e protocolos da casa. Em todos, a temática da assistência social.

Quadro 11 – Produção legislativa na Câmara Municipal de Fortaleza e Câmara Municipal de Sobral – Ceará no período pós-Suas



Fonte: Arquivos do Departamento Legislativo da Câmara Municipal de Sobral e Portal da Câmara Municipal de Fortaleza (elaboração própria).

É importante destacar a referência analítica de Nunes (2003), para quem a eficácia da legislação reduz a produção de bens clientelísticos, do mesmo modo que a abertura dos espaços políticos aos conflitos – elevando o padrão de competição das demandas – favorece o menor estabelecimento de interações clientelistas.

Não se pretende, nessa análise, estabelecer comparações lineares entre os dois casos, até porque as condições sócio-históricas de cada lugar determinam práticas políticas próprias de enfrentamento ou manutenção da ordem estabelecida. O sentido é desvelar o movimento histórico de construção do Suas em cada município, por meio desse importante espaço de construção e consolidação da assistência social como direito.

O quadro sugere uma leitura crítica sobre o desempenho de Sobral em relação a Fortaleza. Sobre o número de requerimentos, no município de Sobral os parlamentares se utilizam desse instrumento legislativo para mediar, junto ao poder executivo, o atendimento de demandas de assistência social levantadas por pessoas ou lideranças da sua base territorial, como o faz em relação às demandas de habitação, saúde, infraestrutura, segurança, entre outras.

Em um dos pronunciamentos proferidos na tribuna, em 2004, em período eleitoral, localizou-se o registro da fala de um parlamentar reclamando do crescente número de pessoas

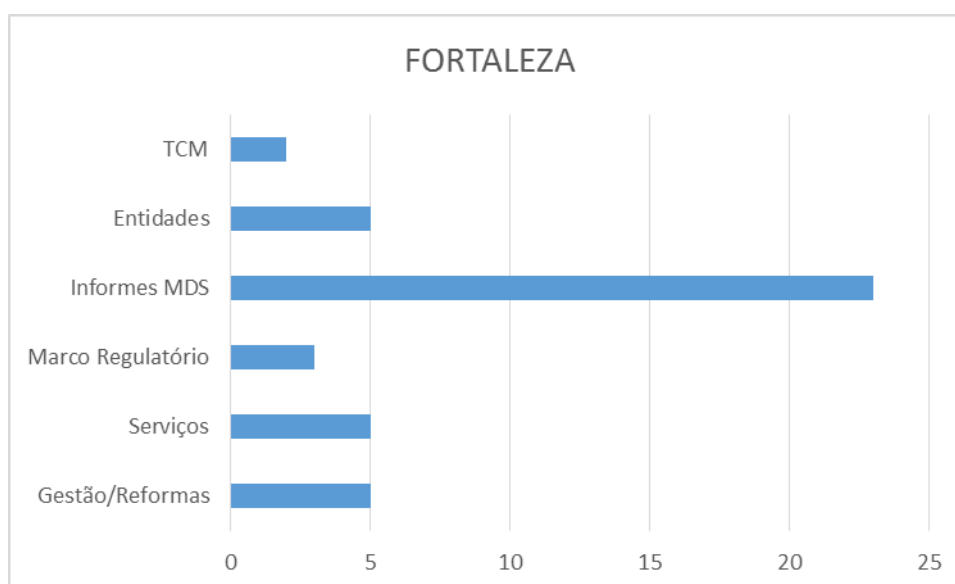
à procura dos vereadores porque não tem acesso a medicamentos, entre outras demandas. “Ressalta que não vê ajuda aos pobres e que não se trata de ‘queimar’ o prefeito, mas alertar para como ficará o próximo ano com prefeito e vereadores desacreditados”, consta na ata de sessão plenária.

Como constatou Bahia (2003), a relação de troca assimétrica é um mecanismo utilizado para transformar bens públicos em bens clientelísticos – e o mau funcionamento dos serviços públicos, associado à baixa regulação, constitui-se um terreno fértil para práticas políticas clientelistas.

É o que se percebe, ainda, nas análises dos projetos de lei apresentados em Sobral, que também refletem a relação de troca estabelecida com entidades filantrópicas, dedicando-lhes 11 projetos de lei de utilidade pública, inclusive para entidades de formação religiosa.

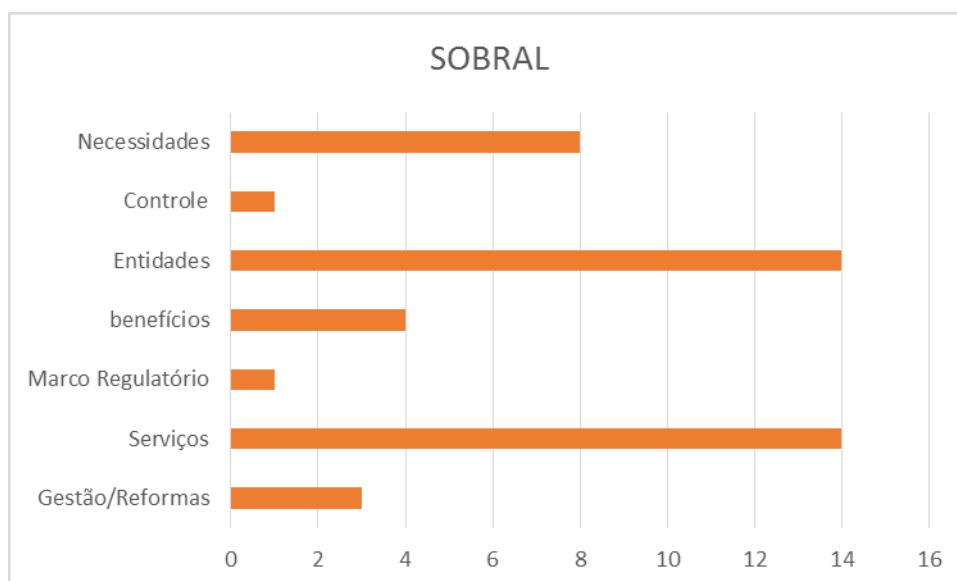
Para demonstrar o conteúdo da assistência social incluído na agenda do parlamento em Fortaleza e Sobral, foram elaborados os dois quadros que se seguem.

Quadro 12 – Assuntos da assistência social incluídos na agenda política da Câmara Municipal de Fortaleza, no período 2004-2014



Fonte: Portal da Câmara Municipal de Fortaleza (elaboração própria).

Quadro 13 – Assuntos da assistência social incluídos na agenda política da Câmara Municipal de Sobral, no período 2004-2014



Fonte: Atas das sessões e projetos de lei em arquivos do Departamento Legislativo da Câmara Municipal de Sobral (elaboração própria).

Em Fortaleza, nos documentos intitulados Protocolo da Casa, registram-se as informações de julgamentos de processo de prestação de contas da unidade orçamentária gestora da assistência social e informações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre transferências de recursos do FNAS para o FMAS, informações estas que se propõem a fortalecer o papel institucional de controle social da Câmara. Nesse tipo de matéria, após o conhecimento do plenário, sem debates, com o termo ciente, é recomendado arquivamento.

Registra-se também, nesse instrumento legislativo, uma comunicação do órgão gestor da assistência social comunicando as entidades contempladas com emenda parlamentar na Lei Orçamentária Anual que não estão inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza ou estão com inscrições vencidas, o que as impede de receber recursos. Essa medida é resultado do primeiro esforço de regulação das Emendas, constante na Portaria 01/2012, que fixava regras para convênio com entidades nominadas em Lei Orçamentária Anual, para fins de subvenção social, datada de 1º fevereiro de 2012.

Sobre esse ponto, cabe um destaque: em 2010, a Câmara Municipal fez uma emenda à Lei Orgânica Municipal, obrigando o Poder Executivo a executar 0,01% do valor da receita estimada na Lei Orçamentária Anual em emendas parlamentares individuais. As emendas

poderiam ser dirigidas a entidades sem fins lucrativos em todas as áreas da gestão municipal. As áreas mais contempladas foram saúde, esporte e lazer, cultura e assistência social. Em 2012, é apontado, no orçamento anual, o equivalente a mais de dois milhões de reais, o que correspondia a aproximadamente 6% do total das despesas previstas no Fundo Municipal de Assistência Social, que não foram executados.

No dia 5 de fevereiro de 2013, veiculou uma matéria no Jornal O Povo, intitulada “Como o dinheiro público ajuda a eleger vereadores”, denunciando o uso das emendas parlamentares para fins eleitoreiros.

E são diversos os caminhos percorridos pelas associações para abocanhar fatias do dinheiro do contribuinte. Na maioria dos casos, as entidades recebem emendas apresentadas pelos próprios vereadores, liberadas pela Prefeitura. Outra forma de financiamento público é em convênios entre o Município e as associações – muitas vezes quitados com notas fiscais falsas, segundo investigações do Ministério Público (Carlos Marza/O Povo).

“Nós devemos sempre ter a consciência de que essa nossa atividade é pública e de que, portanto, nós somos abertos às críticas e corrigirmos equívocos que existem. Antigamente existia subvenções sociais que eram, exatamente, esse assistencialismo bancado para entidades assistenciais. Isso leva a criação desse mecanismo e desvirtua a verdadeira atividade parlamentar”, defendeu (Vereador PSOL/Portal da Câmara de Fortaleza).

Essa é uma expressão de como o jornal pode influenciar nas agendas de todos os espaços políticos, inclusive a arena da política institucional, como se viu anteriormente. No ano de 2013, continuaram as emendas parlamentares carimbadas para entidades filantrópicas, chegando a pouco mais que 1,5 milhões, o equivalente a 4,39% das despesas totais previstas, que também não foram executadas. No ano de 2014, após o ano intenso de debate na Câmara Municipal e a pressão dos parlamentares reagindo pelo não pagamento nos anos anteriores, pactuou-se que as emendas seriam destinadas às ações programáticas da assistência social, prevendo-se em algumas ações a chamada pública de editais para financiamento da rede privada, seguindo as normas da política. O valor em 2014 caiu para aproximadamente 800 mil reais, correspondendo a 2,03% das despesas totais, também não autorizada a sua execução.

Sobre as emendas, com o tempo, os vereadores passaram a não querer mandar mais emendas para a Semas, eles diziam que o povo é muito rígido, muito correto, exigente demais... E isso mostrou que a gente estava no caminho certo, porque foi limpando o orçamento. Publicamente nunca foi

explicitado, mas diziam pra gente... Eu fui explicar, nas reuniões da Câmara, a portaria que regulava os procedimentos para convênio de recursos originados de emendas, [...] era assim, a entidade não tinha prazo para requerer o convênio, tipo entrava em outubro, requerendo recursos de um ano que já findava o exercício e não dava tempo de fazer a execução financeira dos recursos repassados... Então a portaria propunha regular essa questão. E o prazo é esse... A entidade beneficiada com a emenda não deu entrada, o orçamento será destinado à política. Os vereadores começavam então a pressionar o gabinete da prefeita, mas a gente foi sustentando. A gestão deu muita autonomia pra essa construção. Nesse ponto da cultura política, a gente conseguiu quebrar muita coisa, e com isso a política de assistência obteve importantes ganhos (Trabalhadora da gestão, município A).

Entre as matérias de projetos de que tramitaram em Fortaleza no período pós-Suas, destacam-se o fortalecimento do marco regulatório do Suas no âmbito municipal, a reestruturação do conselho municipal e do fundo municipal de assistência social, três reformas administrativas no órgão gestor, a regulação dos benefícios eventuais. Dos projetos de lei, apenas três tratam da rede privada, sendo dois de utilidade pública e um de isenção da tarifa de iluminação pública, que inclusive foi rejeitado. Os projetos de indicação e requerimentos trazem propostas de implantação de serviços da proteção básica e especial.

Em meio a muitos debates na Câmara e nos jornais, a assistência social em Fortaleza vai conquistando novos agentes políticos, produz tensões, abre espaço para os conflitos, as contradições de interesses se expõem, o que pode contribuir significativamente na construção da cultura do direito no campo da assistência social.

Se em Fortaleza a dimensão do clientelismo aparece com mais força, em Sobral, analisando a produção legislativa da Câmara Municipal, se percebe uma conjuntura com viés mais filantrópico, talvez pelas suas tradições culturais muito enraizadas na Igreja, conforme se vê nos conteúdos que ganharam a atenção do parlamento local.

Observa-se, nos pronunciamentos de alguns vereadores na tribuna, traços muito conservadores, como se pode ver a seguir.

Reporta-se a desestruturação familiar de onde ocorrem muitos males e vícios em nossa sociedade, falando que cuidar da família é uma obrigação do Estado e devem ser criadas políticas públicas que garantam os direitos familiares. Elogia a comunidade católica que está dando nova oportunidade para Sobral cuidar e defender a família... Entende que os poderes públicos deveriam desenvolver ações que estimulem e fortifiquem as famílias, pois se queremos uma sociedade melhor devemos investir na família (Ata de Sessão Plenária, 2012).

Quando se cuida do espírito e da formação integral da pessoa presta um enorme serviço social a população, pois assim construiremos a tão sonhada civilização do amor. A comunidade Rainha da Paz existe para evangelizar e entre suas iniciativas estão diversas ações sociais como o projeto São Dimas que trabalha com a integração dos presos, dentre outros, sem nenhum custo, com visão de amparo e conforto aos mais necessitados e que vivem em situação de vulnerabilidade (Ata de Sessão Plenária, 2012).

As entidades privadas sem fins lucrativos ocuparam espaços em projetos de lei (11) com o reconhecimento de utilidade pública; nos pronunciamentos, reclamações sobre a falta de apoio financeiro às ações ligadas à Diocese (4); e requerimentos, solicitando reformas em unidades de atendimento mantidas por entidades filantrópicas (1). Em todas as manifestações, é muito enfatizada a contribuição da Igreja nas obras sociais.

“Sobral tinha vários setores que a Diocese tomava de conta, prestando um serviço de bom coração, e de repente todas essas obras sociais estão virando negócios. Estão terceirizando tudo, até a função social deixada por D. José”, declara um vereador (Ata de Sessão Plenária, 2012).

Em relação aos serviços, todos os requerimentos estão associados a pronunciamentos que registram a necessidade de expansão de serviços socioassistenciais, inclusive em distritos que se constituem base eleitoral dos vereadores. Em relação às necessidades visibilizadas nos pronunciamentos, estão: situação de rua, crianças em situação de trabalho infantil, enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes.

Vereador reclama da falta de recursos do município para comemoração do Dia Nacional de Combate à Exploração Sexual. Pede que o prefeito municipal chame o conselho tutelar e o Cras para saber o que está faltando para resolver os problemas das crianças em situação de exploração sexual (Ata de Sessão Plenária, 2009).

Curiosamente, muitos pedidos de serviços são direcionados a antigos serviços que já não existem após a tipificação dos serviços, mas que não são de conhecimento dos vereadores.

Aqui no município existem alguns bairros que têm Cras. Alguns recém-lançados, o prefeito está lançando, eu defendo muito isso... Agora, se eu

disser pra você que estudei a fundo, não sei o que isso significa. Se disser que conheço os programas de assistência social a fundo, eu estaria mentindo, a gente conhece só aquilo que a gente acompanha no dia a dia, tanto na prefeitura quanto vê nos noticiários, coisas dessa natureza (Vereador, município A).

Quanto aos benefícios, registram-se nos pronunciamentos e requerimentos, com maior frequência, demandas em relação aos benefícios eventuais. Alguns registros são relacionados às demandas imediatas que a população faz chegar ao parlamento: transporte para a família acompanhar funeral de membro da família, carro furgão para mudanças, melhoria na qualidade dos serviços e reclamações sobre a forma como o auxílio-funeral é ofertado no município.

A prefeitura hoje dá o caixão, mas não dispõe dos pedestais, e as pessoas acabam tendo que ir alugá-los em uma funerária, que oferece outros produtos e a pessoa acaba saindo de lá endividada. Sugere aos demais vereadores a se reunirem e comprar os pedestais, caso a prefeitura não compre, para que as pessoas não tenham que alugá-los.” (vereador X) O vereador Y, denunciando o caso de uma família com poucas condições financeiras, que, mesmo após ter recebido a ajuda da prefeitura municipal para o caixão, contraiu uma dívida de 1.400,00, contesta: “[...] cabe à Secretaria de Ação Social embutir, na doação do caixão, o aluguel dos pedestais e dos castiçais, para que não haja esse problema e seja oferecido um funeral digno para as famílias que não têm condições de bancar com seu próprio dinheiro” O vereador Z propõe que a prefeitura crie um serviço funerário municipal com um local para velar o corpo, uma assessoria jurídica para dar assistência à família, nos casos que necessitem acionar o DPVAT, pois muitos são enganados por ocasião do recebimento do seguro (Ata de Sessão, 2012).

Sim, existe auxílio-funeral, mas como é que funciona? Veja uma pessoa que mora lá no interior do distrito, no sábado, longe da sede, aí uma pessoa me liga, morreu minha mãe, o que eu faço? Eu digo: aguenta aí... Eu ligo pra Guarda, porque no final de semana fica com a Guarda Municipal... Aí eu ligo e digo que morreu uma pessoa lá no interior, e ele diz: me mande os documentos do defunto. Eu digo: o defunto morreu, alguém tem que trazer [...] e como eu faço pro cara vir lá do interior? Olhe, meu amigo, a pessoa lá, ele tá pedindo um caixão, não tem como você botar um caixão dentro de um carro, mandar deixar e ao chegar lá pegar o documento? Ele respondeu: tem que passar pro meu superior... Isso aconteceu agora, tem uns 15 dias... Falo com o superior dele e ele diz: não estou podendo autorizar... Tem que falar com a diretora... Aí eu digo: olha, são 11 horas da noite, como vou encontrar a diretora a essa hora da noite? Aí ele diz: vou tentar aqui... Ele tenta, aí me liga: olha, vereador, não consegui falar com a diretora... O cara me ligou 11 horas e por volta de duas horas da manhã, quando liguei novamente pro guarda, ele disse: vereador, continua o mesmo impasse... Aí eu digo pro pessoal de lá: aluga uma moto, venha à sede trazendo os documentos, senão vão ter que enterrar numa rede ou salgar, porque o caixão não vai sair daqui, não. Veja, são essas coisas burocráticas que emperram uma administração, emperram um serviço... Esse cricrizinho burocrático, muitas vezes... Hoje eu

sou advogado... Não precisaria ser burocrático... Tá faltando... Não se sabe quem toma conta. Olha, se na semana é um órgão que toma conta e no final de semana é outro, é sinal que o serviço não funciona 24 horas. Nem ininterruptamente. Esse sistema, assim como a saúde, deveria funcionar ininterruptamente, do mesmo jeito que não se sabe quando vai adoecer, não se sabe quando vai morrer. Me parece, eu tive recentemente uma informação, que vai sair da Guarda Municipal e vai passar para a Casa do Cidadão. As pessoas lá da Casa do Cidadão é que vão ficar responsáveis. Pergunto: a Casa do Cidadão vai funcionar à noite? Vai ficar alguém para atender no final de semana? Uma pessoa que morrer, distante 80 km, a prefeitura vai poder mandar deixar um caixão lá e somente quando chegar lá preencher as fichas e pegar os documentos de quem morreu, ou vão querer que alguém venha trazer os documentos? Uma pessoa que vem chorando, transtornado, como um ente da família, consegue deixar o seio daquele momento, se deslocar até a sede em carro fretado? Arriscado até morrer também (Vereador, Município A).

Essas manifestações revelam o quanto precisa se avançar em relação às provisões em forma de benefícios eventuais. Para que sejam de fatos traduzidos em direitos, como diz Pereira-Pereira (2009), os bens públicos devem ser fáceis de serem acessados. Tem que estar disponível para cada cidadão e cidadã que tem direito a eles. E, em se tratando de eventualidade, deve-se primar pela presteza no atendimento. É preciso inovar no modo de ofertar essas provisões para que fiquem mais próximas aos destinatários. Os arranjos organizacionais não podem se distanciar das peculiaridades regionais e locais, principalmente em municípios muito extensos, constituído de zona rural e urbana, como são as características de Sobral.

Recorrendo ainda a Bahia (2003), é importante considerar que um sistema decisório concentrado e o acesso restrito às provisões públicas favorecem uma maior interação clientelística, distanciando-se da dimensão do direito.

O benefício eventual, nessa linha de pensamento, é, portanto, em tempo de Suas, um grande gargalo que precisa ser tratado na superação do assistencialismo, e uma das medidas necessárias é a criação de mecanismos de democratização do acesso dentro de cada contexto local. Os dados empíricos revelaram que as tensões em relação aos benefícios eventuais ainda não produziram efeitos significativos nas culturas políticas conservadoras nas experiências analisadas, tampouco os conflitos em torno da sua provisão têm tido visibilidade ou ocupado espaços de debate. Aqui, o enraizamento conservador, assistencialista, é mais profundo. As linguagens circundantes ainda estão muito amarradas à lógica da benesse, oferecendo-se aos destinatários da assistência, transitando entre o pouco e o quase nada. O seu peso, em termos de contribuição para a formação da cultura do direito, é quase imperceptível, salvo o esforço

de regulação – como se percebe nos bens e serviços contidos nessa provisão –, a forma como são operados e a incerteza da atenção face os escassos recursos e as dificuldades de as gestões municipais darem agilidade aos processos administrativos.

Uma expressão das dificuldades e limites de Sobral também está associada ao fato da baixa regulação do Suas no âmbito local. Na esteira de dez anos, o único registro que se tem, do ponto de vista do marco regulatório na produção legislativa, é a reestruturação do Conselho Municipal e do Fundo Municipal de Assistência Social no município, em 2006. Mas inexistente, no município, a regulação do funcionamento do próprio Suas no âmbito local, e não há regulação legal dos benefícios eventuais, ainda em processo de discussão.

Por fim, a produção legislativa sobre a gestão está relacionada ao debate sucedido desde 2005 sobre a possibilidade de desmembramento da assistência social da política de saúde, entrando na agenda política da Câmara por meio de pronunciamentos e, mais recentemente, da lei de criação da atual Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão específico da gestão da assistência social.

A partir das análises acima, é possível confirmar o que Neves (2008a) constatara quando do estudo sobre orçamento participativo e parlamento: a presença de práticas políticas assistencialistas por agentes públicos membros desse espaço público institucionalizado. Por outro lado, pelos debates e conflitos de ideias engendrados nos debates, também é possível constatar que não se trata de lugar homogêneo e único. É um espaço plural de luta pelo poder que não pode ser negligenciado pela assistência social, pois, como afirma Pereira-Pereira (1996, p. 44), “apesar de a assistência social não estar visivelmente ligada à luta pelo poder, esta também é responsável pela sua expansão”. De suas constatações acumuladas na experiência, identifica o amadurecimento da assistência social nos lugares onde há luta e combatividade da classe trabalhadora organizada, alimentada inclusive da luta de direitos no campo da assistência social.

Um fato empírico novo, identificado por ocasião da pesquisa documental na base de dados do jornal O Povo, é a aproximação do parlamento com o tema da assistência social. Esse esforço é registrado, em algumas conjunturas, por meio do incentivo à criação de frentes parlamentares e à realização de debates como o que aconteceu em Juazeiro do Norte, no Ceará, por meio da Secretaria de Assistência Social. O seminário, intitulado “A assistência social e o parlamentarismo”, em 2010, teve o objetivo de discutir a contribuição do poder legislativo nas políticas públicas, principalmente no tocante à assistência social, conforme

notícia veiculada em blog da cidade.⁸⁹

7.2.2 Implantação do Suas e a interlocução com os parlamentos locais

Neste tópico final, são analisadas as percepções dos sujeitos da pesquisa sobre os processos vivenciados no processo de implantação do Suas e suas ideias formadas a partir da interlocução com os parlamentos locais frente às tarefas requeridas pelo Suas, quando da adesão dos municípios ao sistema.

As opiniões foram sistematizadas em torno de três itens: as mediações necessárias nos primeiros estágios de implantação e a desconstrução/construção das relações nas bases da lógica republicana entre o executivo e o legislativo.

* Mediações necessárias/ tensões iniciais

Nesses pontos, as análises serão feitas por municípios, visto que suas trajetórias seguiram em ritmos diferenciados. Embora apresentem semelhanças, existem peculiaridades próprias da dinâmica social, econômica, política e cultural de cada lugar.

* O caso de Sobral

Segundo as interpretações dos sujeitos, os primeiros anos foram realmente mais difíceis e tensionados em face ao reordenamento inicial para a implementação de medidas indispensáveis à estruturação do Suas no âmbito local. São tensões que já vinham se dando desde as primeiras iniciativas de descentralização, com o primeiro desenho da Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica de 1998.

Eu tive muita dificuldade com os vereadores que tinham na assistência social toda essa dinâmica de clientelismo, porque todas as associações já existiam de muito tempo, cada associação tinha sua farmacinha, todo mundo queria essa farmacinha e era via assistência social que mediava junto à Secretaria de Saúde essa pactuação pra que essa associação tivesse sua farmacinha com seus medicamentos pra atender a comunidade. E eles entendiam que esse era

⁸⁹ Disponível em: <http://tarsoaraujo.blogspot.com.br/2010>. Acesso em: 5 fev. 2015.

um serviço que devia ser da assistência ao cidadão. E nós fomos retirando isso... Foi a assistência e a saúde trabalhando juntos, desconstruindo esse modelo. Os vereadores diziam assim: nesse governo os vereadores não têm voz nem vez. Mandam a gente pra falar com esse povo, o povo conversa, conversa e não fazem nada, e a gente sai do mesmo jeito que entrou (Ex-gestora 1).

Sobre esses primeiros passos, a gestora faz referências ao período em que esteve na Fundação de Ação Social, vinculada à Secretaria de Saúde e Ação Social do município, no período de 1997 a 2008. Nos arranjos organizacionais locais, não se tinha clareza sobre que ações eram da assistência social ou mesmo da saúde, era confuso tanto para uma política quanto para outra. Conjunturalmente, o município acabava de sair de uma instabilidade institucional com a frequente mudança de prefeitos. Era um período em que mesmo a política de saúde ainda não tinha se organizado como sistema público no município, e o legado histórico herdado da extinta LBA estava focado no repasse de recursos financeiros para as entidades filantrópicas e comunitárias.

No segundo estágio – pós-2005 – com o Suas, a gestora de então revela que o reordenamento foi feito sem tensões com os vereadores. “Eles acreditavam no trabalho. Já havia mais estabilidade e todas as mudanças foram feitas, lentamente, sem alterar a estrutura da fundação. A estrutura organizacional somente foi alterada em 2013, agora com a criação da secretaria, quando tudo ficou mais organizado”, declara na entrevista.

Nesse interim, antes da criação da secretaria em 2013, os processos foram conduzidos por outra gestora a partir de 2008, a qual em uma entrevista declarou:

Nós tínhamos boa relação, embora eles sempre estivessem querendo saber informações, nos chamavam... Tivemos problemas que levaram à convocação de irmos lá por causa do conselho tutelar, que houve mudanças e nós fomos chamados. Eles até eram bons parceiros. Sempre tivemos apoio na implantação do Cras. Sem tensões (Ex-gestora 2).

Traçando um paralelo com a produção legislativa de Sobral nesse segundo estágio de construção do Suas, percebe-se a atenção dos vereadores para esse novo momento de expansão de Cras e estruturação de novos serviços. Registram-se, nos requerimentos pedidos de informações sobre Peti, demandas de maior articulação dos Cras com o conselho tutelar na condução de medidas de proteção à criança e adolescentes. Entretanto, percebe-se nas entrelinhas, nos contraditos, uma tensão velada entre as mudanças propostas no Suas e as

práticas políticas locais institucionalizadas.

Tem um processo que eu acho muito natural, eu não vejo... Como a gente está implantando... Muita coisa está sendo implantada, eu acho que a gente gera desconforto em muitas circunstâncias por falta de conhecimento das pessoas. Tanto no legislativo, quanto [...] porque pra muitos a assistência é uma política nova. Compreender que a assistência social tem um papel diferente do assistencialismo, ou daquele atendimento imediato de uma situação que não pode ser resolvida daquele jeito, mas de outro... Compreender isso eu acho que não deve ser muito fácil pra quem não está dentro desse contexto e não se apropriou da política de assistência social. Então, assim, nós geramos um certo desconforto em princípio em muitas pessoas que se sentiam ali agentes sociais de alguma atividade. E com o legislativo não é diferente. Quando a gente recebe um vereador que solicita uma demanda da assistência de uma forma que não é o caminho que a política determina, a gente tem o papel muito importante, que é de dar ciência a ele, levar o conhecimento dele de que o trajeto da política é de outra forma. Quando a gente esclarece, a gente não encontra resistências, as pessoas acabam entendendo... Os vereadores, por exemplo, no início da gestão, no ano passado (2013), nós recebemos algumas demandas dos vereadores e, quando a gente explicava o que era a política, como ela se desenha, eles entendiam. Por exemplo, uma demanda de auxílio-funeral... O vereador traz, aí a gente explica: vereador, você não precisa trazer essa demanda pra cá, esse é um benefício da assistência social e você tem dois caminhos pra encaminhar essa demanda, você deve procurar esse lugar e esse lugar. Procurando nesses dois órgãos, você encontra atendimento para essa demanda. Tomando conhecimento disso, os vereadores conseguiram dar fluxo às demandas que chegam neles. Hoje, eles estão pedindo Cras, eu acho interessante, eles sabem da importância dessa unidade nesses territórios. Tanto vereadores quanto lideranças locais pedem Cras para o seu bairro, e a gente explica: o Cras não é uma instituição que se implanta em todos os bairros. Nenhum vereador pede órtese e prótese, estão pedindo a instalação de Cras, centros profissionalizantes para jovens. A maioria das demandas dos vereadores está chegando assim: eu quero um centro de convivência pra idoso em tal bairro, quero um Creas para o distrito tal (Gestora atual).

A construção do Suas, nesse contexto, pode ser considerada, no modelo desenvolvido por Bahia (2003), a produção de bens públicos, antes inexistentes nos município, que aos poucos vão entrando na agenda política, institucional ou não – parlamento e lideranças comunitárias –, como a possibilidade de mediação de respostas às demandas dos seus territórios.

Uma das coisas que está me fazendo abandonar a política eleitoral – abandonar o cidadão político não – é a decepção com a busca de soluções, nós não encontramos... É uma conjuntura que já vem se arrastando ao longo de 25 anos de mandato, que a gente fica na perspectiva de resolver e não consegue. Requerimento?! Esse ano (2014), não fiz nenhum... Eu sou autor

de um projeto que garante que em todo início do ano letivo os estudantes devem fazer exame de vista gratuito e, caso necessitem, receberão os óculos gratuitos da ação social. É o pleonasmo de uma lei que já existe e, lamentavelmente, é um programa que está aprovado há muitos anos e não se cumpre. Fiz outro sobre órtese e prótese e cadeira de rodas, onde a prefeitura deveria fazer estoque de cadeira de roda para doação definitiva ou por empréstimo. Por exemplo, a pessoa quebrou a perna, tá necessitando? Tá aqui a cadeira de roda, empresta, mas quando ficar bom devolve pra outros que vão precisar. É lei, mas em compensação nunca foi implantado (Vereador).

Como não há registro de debate público entre a assistência social e o parlamento durante o processo de construção do Suas, essas contradições e conflitos não se confrontam, o que reduz a capacidade de transformação que se espera obter nas práticas políticas locais. É preciso ampliar os espaços de democratização da política para que os interesses divergentes possam vir a público e se consiga construir, a partir daí, o interesse comum em torno da política. Se é verdade que a consolidação da assistência social como política pública exige profissionalização, qualificação, produção de conhecimento mais sofisticado sobre a realidade social, como afirma Pereira-Pereira (1996), então é preciso que sua prática cotidiana seja estruturada a partir da negação do que seja uma prática assistencial privada para que se rompa em definitivo com equívocos na forma de concebê-la e praticá-la.

Eu tenho a impressão de que, em serviços ofertados pela Igreja ou entidades beneficentes, as coisas saem até melhores, pois as pessoas que estão lá buscam a sociedade para ajuda financeira... Dos comerciantes... Para uma despesa ou outra – embora em algumas situações a Constituição possa vedar até a parceria com o município, como é o caso da Igreja. A não ser que se comprove que o trabalho faz parte dos serviços. Aqui nós temos igrejas evangélicas que prestam serviço para drogados e abrigo de idosos, mantido pela diocese (Vereador).

Aqui é importante que se faça um recorte sobre a natureza das entidades. Embora a política de assistência social ainda não tenha conseguido estabelecer diferenciações – apesar da categorização entidades de atendimento, defesa de direitos e assessoramento –, a dinâmica social revela diferentes formatos e ideologias sobre o sentido do que seja entidade. Existem algumas entidades nascidas do movimento popular que não se submetem à relação de troca assimétrica como o espaço público institucionalizado, defendendo um movimento mais autônomo da organização comunitária.

Em relação à Câmara Municipal, as entidades associadas à federação não têm tido nenhuma relação com a Câmara. Como presidente do CMAS, já estive em audiência pública na Câmara pra prestar esclarecimento. A última vez foi em dezembro de 2012 (Entidade comunitária/ex-conselheiro).

Não quero e nem pretendo ter relação com vereador. Já fui procurada, mas não vou envolver a associação nisso, não [...]. Pra eu amarrar meu burro em você e depois ficar de cabeça baixa, eu não. Mesmo quando a gente só tinha o grupo de quadrilha, nunca precisei de vereador, a gente fazia bingo, campanha e ia se virando. Uns podem ajudar... Mas a gente nunca quis trabalhar com vereador (Usuária/conselheira).

* O CASO DE FORTALEZA

O processo de implantação do Suas em Fortaleza, no tocante à estruturação da rede de atendimento pública estatal, se deu meio que de costas para o parlamento. “Os vereadores nunca tiveram essa compreensão, eles nem sabiam da implantação de Cras. A gente teve uma Lei Orgânica da Assistência e lá se garantiu autonomia”, declara em entrevista a gestora municipal da assistência social no período 2005-2007.

Diferentemente, quando o assunto envolveu a rede privada, principalmente no que tange ao mínimo de regulação em relação aos convênios, as tensões se explicitaram, visto que muitas entidades que recebiam recursos públicos eram de relações muito próximas de alguns vereadores de então. E essa era uma tarefa necessária requerida pelo Suas – afinal, como afirma Pereira-Pereira (1996), para que as ofertas privadas assumam a lógica do direito, é necessário que funcionem em conformidade com as normas que regulam a assistência social.

O município, naquela conjuntura, já enfrentava dificuldades iniciais com a existência de duas grandes entidades vinculadas à antiga Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas): a Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci) e a Operação Fortaleza (Opefor), sendo a primeira destinada ao atendimento à criança e ao adolescente e a segunda ao idoso. E ainda existia o legado da extinta LBA, da conhecida rede de Serviços de Ação Continuada de creches comunitárias. Nos termos das novas regras constantes na Resolução CNAS n. 191/2005, que buscou estabelecer consensos nacionais acerca do entendimento sobre entidades de assistência social, era necessário rever processos e criar novos fluxos na relação público/privado. O ambiente não era favorável às mudanças e estas eram dificultadas pelas tensões com o parlamento – afinal, eram 102 entidades com atuação em diferentes áreas.

Existem entidades tradicionais que zelam pelo trabalho, mas tinha um

percentual grande que a gente percebia que era uma forma de fazer chegar dinheiro para a campanha do vereador. Havia certas maquiagens. A gente foi estabelecendo novas relações, deixando bem claro quais são as competências do Estado na concepção e coordenação da política e mantendo parcerias que de fato fossem interessante para a política e para os usuários (Trabalhadora da gestão).

Mas, como já se observou, o parlamento não é monolítico, é um espaço contraditório com ideias conservadoras e ideias destoantes que, em confronto, podem construir novas relações. Como disse um vereador de Fortaleza em entrevista, “em termos de marco regulatório até que estamos bem”, mas é preciso avançar mais. Na interpretação do vereador, o crescimento das ofertas privadas se dá em cima da omissão do Estado.

A sociedade civil tem que ser permeada de bons cidadãos, que compreendam que alguns problemas que a gente se depara no dia a dia, nós também podemos ser responsabilizados, no melhor sentido do termo. Para cobrar... Ou inclusive quando você vê cidadãos que se organizam e as pessoas dizem que estão fazendo o que é para o Estado fazer... Eu acho que entidades como essa, que se propõe a fazer um trabalho, elas não estão substituindo o Estado, não, eu acho até que estão também dando uma chamada de atenção pro Estado. Às vezes pessoas entendem que devem fazer algo mais do que cobrar o Estado quando ele falha. Eu conheço entidades que cuidam de crianças ou idosos, ou crianças excepcionais... E você algumas entidades que dão bom exemplo para o Estado. Eu acho que, quando uma entidade atrai para si a responsabilidade, ela está denunciando a omissão do Estado (Vereador).

Os dados empíricos identificam na relação público/privado o ponto mais nevrálgico na relação entre o executivo e o parlamento. Talvez esse seja o tema do Suas a ser mais bem debatido e trabalhado politicamente para que se faça a transição do chamado “pluralismo residual” ao “pluralismo institucional”, o que implica, nos dizeres de Pereira-Pereira (2002, p. 40), integrar “planejamento central exercido pelo Estado ao controle social democrático exercido pela sociedade”.

* Desconstrução/construção das relações entre o executivo e o legislativo

Se, nos primeiros momentos da implantação do Suas, as tensões estiveram mais presentes nessa relação com o parlamento, o processo de construção se deu no sentido de buscar, nas bases da lógica republicana – apregoada na diretriz de gestão compartilhada do Suas –, estabelecer outra relação entre o executivo e o legislativo.

“Uma das grandes virtudes da lógica republicana no modo de governar está no estabelecimento de regras transparentes que respeitem os pressupostos da igualdade e da equidade e que definem os marcos sobre os quais os mandatários devem se pautar”, argumentam Lopes e Rizzotti (2013, p. 72).

É perceptível nas análises das interpretações dos sujeitos da pesquisa, destacando-se entre eles os gestores municipais, o esforço de construção de alianças para construir as condições objetivas à estruturação da assistência social como direito em cada lugar, principalmente na conquista de agentes públicos institucionais para a disponibilização de mais recursos públicos do município e do ente estadual para a assistência social.

E, quando chegava setembro ou outubro, quando a Câmara começava a se movimentar para discussão e aprovação do orçamento, a gente teve também estratégias de se movimentar pelos gabinetes dos vereadores, participação de debates, para alargar os recursos da assistência. A ideia era sensibilizar os vereadores para destinar emendas orçamentárias para a secretaria, ampliar a cobertura dos serviços nos territórios, carimbá-las para determinadas entidades. Participamos de audiências públicas. Aos poucos, a gente foi mostrando para os vereadores uma política de maior perspectiva, tentando romper com a cultura política conservadora que ainda era muito forte no município. Foi um processo muito lento, mas conseguimos avançar um pouco na questão do orçamento público. Fizemos isso também na Assembleia Legislativa e conseguimos recursos de emendas específicas para equipamentos e reformas de Cras. O orçamento é uma luta interna muito grande. E a saúde e educação consomem grande parte do orçamento. Ficam as políticas tidas como não estratégicas do ponto de vista social, e a gente fica na disputa dos micro-orçamentos. Se você for ver a assistência, foi uma política que teve um avanço maior no campo do orçamento (Trabalhadora da gestão).

É fato que, num contexto de crise estrutural do capital, os efeitos sobre as políticas sociais são perversos, principalmente no caso de uma política cujo caráter público é disputado cotidianamente. Sob esse olhar, o fundo público se transforma em objeto da prática política dos agentes que atuam em todos os espaços políticos – em particular o espaço oficial da política institucional – para que se possam construir consensos que assegurem a materialidade da assistência social como política pública. E isso somente ocorrerá com uma rede pública sólida, com provisões e prestações compatíveis com as necessidades sociais.

Eu tenho dito para os meus colegas que, ao invés de criar associações, institutos para formar seus territórios de votação, o melhor é exigir políticas públicas. O mandato passa e essas pessoas atendidas nessas entidades não

podem deixar de ser atendidas. As demandas chegam a mim, encaminho para os serviços públicos e às vezes apelo para as redes de solidariedade. O importante das emendas parlamentares é você fortalecer as políticas públicas (Vereador, município B).

Com esse capítulo, encerram-se as análises dos dados empíricos coletados na presente tese, que, traduzidos em diferentes linguagens, expuseram diversas concepções de mundo sobre a experiência vivida. Nelas, revelaram-se culturas coincidentes e divergentes sobre o conceito de assistência social como um direito, que, na convergência dessas contradições, vem sinalizando para a formação de culturas democratizantes, as quais vêm impulsionando práticas políticas direcionadas para a ruptura com o conservantismo na assistência social.

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas “originais”, significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, “socializá-las” por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato “filosófico” bem mais importante e “original” do que a descoberta por parte de um “gênio filosófico”, de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais (GRAMSCI, 1978, p. 13).

Esse é o sentido atribuído a esta tese e é a motivação que permitiu o deslocamento de um determinado ponto e que se fizesse a caminhada até aqui. No percurso, aparentemente curto, mas que, na verdade, consome uma boa parcela da vida de cada um que se lança ao desafio de percorrê-lo, foram muitos aprendizados, encontros/desencontros e algumas constatações.

Uma delas, a confirmação de que a criação do Sistema Único de Assistência Social impulsionou e vem alimentando a ideia de direito de cidadania na organização da atenção pública em Sobral e Fortaleza, embora em graus de intensidade diferenciados, revelando uma política pública em efervescência. E que a criação de unidades públicas estatais, com trabalhadores contratados para esse fim, devidamente habilitados, tem fortalecido nas representações sociais de diversos agentes públicos a ideia da natureza pública da assistência social. Esse é o efeito dos Cras e Creas nesses lugares.

Outra constatação é que a presença de unidades públicas estatais nos territórios tem aproximado a assistência social dos seus destinatários, inibindo as tradicionais mediações clientelistas – agentes públicos comunitários, vereadores, gestores públicos, outros –,

influenciando nas relações de poder formais ou informais nas comunidades onde estão localizadas as unidades de atendimento da assistência social.

Agregue-se, ainda, a comprovação de que vem ocorrendo uma certa desordem nas relações estabelecidas entre o público e o privado que apontam para a necessidade de construção de novos consensos nesse campo. O que os dados revelaram é que nos dois municípios há uma retração nas ofertas privadas a qual precisa ser analisada mais profundamente a fim de contribuir para ampliar a perspectiva de universalização da proteção social, nunca encolhê-la.

Por último, a descoberta de que a assistência social, por meio do Suas, já começou a se transformar em linguagem política, constituindo-se tema de debate público, firmando-se como objeto de práticas políticas, que, como tais, podem retroceder, manter ou transformar as relações sociais de poder. Dessa descoberta, a identificação de mais um dos tantos desafios à efetivação da assistência social como direito: ocupar lugar nos espaços políticos formais e informais, agregando novos interlocutores, principalmente as massas, para que se produza a vontade coletiva de agir, para que as possibilidades postas ganhem materialidade.

E, para uma pausa, fica aqui um pouco da cultura nordestina, no verso desse ilustre poeta popular cearense, Patativa do Assaré (2008).

Eu sou de uma terra que o povo padece. Mas não esmorece e procura vencer.
Da terra querida, que a linda cabocla de riso na boca zomba no sofrer. Não
nego meu sangue, não nego meu nome. Olho para a fome, pergunto o que
há? Eu sou brasileiro, filho do Nordeste. Sou cabra da peste, sou do Ceará.

CONCLUSÕES

E o certo é que eu não sei o que virá
 Só posso te pedir que nunca se leve tão a sério,
 Nunca se deixe levar, que a via é parte do mistério
 É tanta coisa pra se desvendar
 (Letra da música “Novos caminhos”)⁹⁰

O objetivo primeiro desta tese esteve associado à análise dos processos históricos reais de construção de alternativas locais à efetiva implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em um contexto econômico adverso à criação de sistemas públicos de proteção social determinado pelas condições colocadas à crise estrutural do capital (2005), sem um marco regulatório já estabelecido, exceto a própria Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A favor, o cenário político de disputa entre os dois projetos políticos, um conservador – o neoliberal – e outro mais popular, representado pelo governo dos trabalhadores que, a partir dos inúmeros debates públicos, conseguiu construir um consenso mínimo entre os diferentes interesses. Isso resultou no grande pacto nacional que impulsionou a adesão ao Suas por quase 100% dos municípios já nos primeiros cinco anos, cujos desdobramentos seguiram por caminhos diferenciados em cada esfera municipal, em conformidade com sua própria dinâmica sócio-histórica.

Todo o processo de investigação foi guiado para identificar, nesses processos históricos locais – no período de 2005 a 2013 – os conflitos e tensões inerentes à implantação do Suas, dadas as condições adversas daqueles anos iniciais que contrastavam com o requisito do dever público embutido no novo modelo, acabando por encravar a assistência social no campo das disputas políticas locais. Tudo isso com o propósito de desvendar os efeitos do processo histórico de implantação do Suas na formação de novas culturas fundadas na lógica do direito.

A partir daqui, pode-se registrar uma primeira inferência: os processos históricos que circundaram a implementação do Suas, nos municípios analisados, deslocaram a assistência social do campo meramente administrativo e gerencial para o campo das práticas políticas, constituindo-se matéria em disputa entre diferentes ideias movidas por diversos interesses. As ideias conservadoras sobre a organização da assistência social centrada no assistencialismo –

⁹⁰ Essa é uma estrofe da letra da música “Novos Caminhos”, do compositor pernambucano Lenine.

filantropia e/ou clientelismo – foram confrontadas pelas diretrizes que nortearam a estruturação do novo modelo, gerando novas contradições que influenciaram na formação de outras culturas fortalecedoras do pensamento da assistência social sob a lógica do direito.

Os resultados indicam que, do enfrentamento entre as velhas práticas e o novo instituído no modelo de atendimento proposto no Suas, aparecem claramente três contradições: direito/ajuda, público/privado e necessidades/carências individuais que, em confronto, estão produzindo novos conceitos de assistência social, atribuindo novos significados à relação público/privado e incorporam na lógica do atendimento socioassistencial a perspectiva de construção de alternativas de respostas às necessidades sociais, por meio de ações articuladas com outras políticas setoriais.

O dever do Estado já se firma nas consciências dos sujeitos envolvidos como uma condição inequívoca, sendo inclusive reclamado publicamente por diferentes agentes políticos; a ideia de ajuda pública parece deslocar o conceito tradicional de ajuda centrada na lógica do favor, visto que o conceito foi referido ao longo da investigação como uma expressão da acolhida às necessidades sociais como uma obrigação pública do Estado que é mediada pela assistência social.

Outro conceito que aparece muito fortemente é o alargamento da assistência social em relação a novas necessidades e a demanda de uma ação mais integrada e intersetorial entre as políticas para a construção coletiva de respostas às necessidades sociais básicas. Trata-se de uma tendência crescente nas representações sociais dos usuários, gestores e parlamentares.

Na relação dialética público/privado, há um consenso estabelecido, mesmo que ainda aparente, de que a rede socioassistencial deve ter a natureza pública, em que as provisões e prestações devam ser devidamente reguladas pelo Estado, inclusive com uma revisão na relação de parceria estabelecida tradicionalmente, onde os recursos repassados são irrisórios, implicando o barateamento do custo do serviço, mesmo que comprometendo a qualidade das ofertas. Com isso, o governo induz as entidades a saírem em busca de financiamento privado, mantendo uma porta aberta à filantropia e ao clientelismo.

Na arena de disputa, propostas advindas das próprias entidades privadas não lucrativas defendem uma relação de parceria centrada não na transferência de responsabilidade nos moldes ainda vigentes, mas sim focada na complementariedade da ação do Estado. Nesse ponto, o debate se torna ainda mais complexo quando entram em cena as entidades denominadas comunitárias, nascidas dos movimentos sociais urbanos, na luta por melhores

condições de vida urbana, que reivindicam sua participação nas ofertas dos serviços, sob o argumento de que estão dentro do território, constituindo-se a primeira rede demandada em situação de desproteção social. Por isso o uso do termo aparente consenso.

Uma segunda afirmação que se pode fazer dos resultados expostos nos capítulos desta tese é a existência de elementos presentes na estrutura do Suas que se configuram como instigadores da cultura do direito. É o caso dos Cras como unidades públicas estatais implantadas em territórios mais próximos às necessidades sociais básicas dos cidadãos, onde as provisões e prestações são colocadas diretamente a serviço dos destinatários, sem mediações políticas informais ou formais.

Outro elemento favorável à difusão da cultura do direito constatado nesta tese é a atual padronização linguística da assistência que, contribuindo para atribuir uma identidade social própria à assistência social, termina por influenciar na cristalização dos direitos socioassistenciais, tornando-os publicamente reclamáveis.

A terceira afirmação está contida na identificação de estratégias de democratização da assistência social nas experiências locais, expressas na maior presença dos usuários nos espaços institucionais de controle social, nos novos formatos das conferências municipais, que vêm se configurando como oportunidade de ampliação do debate público sobre a assistência social como direito. São iniciativas que vão desde a realização de oficinas preparatórias no sentido de qualificar os debates e instrumentalizar os usuários para uma presença ativa nas discussões até as plenárias ampliadas e as pré-conferências, constituindo-se elementos mobilizadores para a conquista de novos interlocutores no debate público da assistência social.

Nesse ponto, registre-se ainda as experiências de conselhos locais e fóruns comunitários de participação popular nos territórios de Cras, que, embora incipientes, revelam um significativo potencial de popularização da assistência com direito.

Outra constatação é a descoberta dos espaços que a assistência social vem ocupando nos parlamentos e na imprensa escrita local. É fato comprovável que a assistência social se transformou também em linguagem política. Está na pauta da imprensa, em algumas circunstâncias, como denúncia de necessidades não atendidas; em outras, como reclamação da pouca presença ou omissão do Estado no trato de algumas questões; ou mesmo promovendo tensões com a política institucional na medida em que denuncia inclusive o uso do clientelismo político em relação à assistência social. Do mesmo modo, o parlamento local

também já incluiu a assistência social nas suas pautas de discussões e produção legislativa. Embora ainda focando no assistencialismo, é fato que o tema já se transformou em matéria de debate público, onde os diferentes interesses presentes naquela arena têm entrado em confronto.

Essas constatações refletem elementos reveladores do efeito cultural do Suas nas práticas políticas locais, confirmando as hipóteses que guiaram a condução desta tese. O Suas, assim como algumas inovações analisadas em outras teses, a exemplo dos conselhos de políticas públicas – como instâncias de controle social –, os orçamentos participativos e as normativas para a democratização das gestões públicas, traz tensões e instala conflitos com práticas conservadoras, muda coisas de lugar, busca a hegemonia para que se criem condições favoráveis à consolidação da assistência social como direito.

Esta tese confirma que o processo histórico de estruturação e funcionamento do Sistema Único de Assistência Social – como um sistema público – nega, contradiz, confronta e enfrenta as práticas clientelistas e filantrópicas que tradicionalmente marcaram as prestações e provisões da assistência social e avança na formação de interesses comuns para que os serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social sejam alcançáveis por todos.

A expectativa criada a partir desta tese é que o Suas se consolide, seja amplamente divulgado, discutido por todos os agentes públicos e que os pontos de entraves, a exemplo do financiamento público, ocupem as agendas de todos os espaços políticos, aprofundando contradições que ainda não produziram forças suficientes para instalar definitivamente o direito de cidadania nas prática socioassistenciais.

Entretanto, como afirma Neto (2009), além das categorias da contradição e da totalidade no método dialético em Marx, existe a mediação, uma categoria que não pode ser negligenciada. Com isso, há que se flexibilizar algumas dessas afirmações, no sentido de considerar que existem contradições estruturais as quais interferem nesses processos históricos, produzindo forças ambivalentes que podem afetar diretamente a estrutura e a dinâmica das políticas sociais em curso.

Nesse caminho, cabe destacar alguns entraves que, numa perspectiva histórica, podem se transformar em desafios a serem incorporados nas agendas públicas nos diferentes espaços políticos.

Alguns desses entraves são imanentes às políticas sociais no contexto do ideário neoliberal na condição atual de crise estrutural do capital, como, por exemplo, o

financiamento público. Como assenta Salvador (2010) e outros pesquisadores que se propõem a estudar o financiamento público no Brasil, não haverá materialidade na política de assistência social se não houver disponibilidade de recursos financeiros públicos para sustentar suas provisões e prestações na mesma proporção das necessidades sociais básicas.

A baixa capacidade de arrecadação de muitos municípios brasileiros precisa vir para a agenda política institucional para que, no debate da reforma tributária, possam se pensar alternativas para superar essas dificuldades de incremento de recursos públicos municipais na assistência social.

Outro entrave, de certa forma também relacionado às determinações gerais, é a ausência de estruturas públicas necessárias à sustentação da assistência social como política pública, a exemplo de uma rede física adequada às realidades locais e servidores públicos concursados, devidamente valorizados, com planos de carreira estabelecidos.

Entre esses entraves constatados na pesquisa, há a pífia participação do ente estadual na estrutura e dinâmica do sistema. Nos relatórios de gestão dos municípios, são apontadas dificuldades relacionadas à baixa qualificação das equipes, ausência de apoio técnico e administrativo – o primeiro referido às dificuldades na implantação de novos serviços, ou mesmo serviços existentes que as equipes ainda não se apropriaram do modo de operar. O próprio cofinanciamento estadual é questionado nos relatórios, em referência ao baixo valor transferido.

Nesse item, cabe registrar que, diante da inexistência de definição de custos dos serviços, cada ente estadual estabelece o valor da sua participação no financiamento público da assistência social a partir dos recursos estaduais disponíveis. Nessa linha, os critérios acabam sendo subjetivos e submetidos às relações de poder estabelecidos entre os entes.

Como se vê, são muitos os desafios e preocupações na tarefa coletiva de construção do direito à assistência social. Esta tese não tem a pretensão de ser conclusiva e, considerando que as novas contradições vão suscitar novas investigações, ficam aqui algumas dessas preocupações, com a convicção de que a defesa do espaço público é a melhor forma de superar o burocratismo e ampliar as possibilidades de popularização da assistência social como direito.

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

ALAYAÕN, Norberto. **Assistência e Assistencialismo: controle social dos pobres ou erradicação da pobreza?** São Paulo: Cortez, 1992.

ALBUQUERQUE, Cynthia Studart; ALVES, Maria Elaene Rodrigues. **Assistência Social em Fortaleza: uma política de direito em construção**. Fortaleza: Uece, 2012.

ALMEIDA, Monica Saraiva. Núcleos de Participação Popular (NUPPs) e o desafio democrático da política pública de assistência social. In: ALBUQUERQUE, Cynthia Studart; ALVES, Maria Elaene Rodrigues. **Assistência Social em Fortaleza: uma política de direito em construção**. Fortaleza: Uece, 2012.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ALVES, A. A. F. **Assistência social: história crítica e avaliação**. Curitiba: Juruá, 2009.

ALVES, Leandro. **Direito e marxismo: um encontro necessário**. Disponível em: <http://www.grabois.org.br/portal/noticia.php?id_sessao=8&id_noticia=2280>. Acesso em: 1º fev. 2015.

ALVES, Maria da Conceição Lima. **A relevância das conferências nacionais na afirmação da Assistência Social como direito da cidadania**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <repositorio.unb.br/handle/10482/16558>. Acesso em: 31 jan. 2015.

ALVES, Maria do Carmo. **Análise do território de Sobral (CE) a partir da indústria Grendene Sobral**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Geografia) – Universidade Estadual Vale do Acaraú, Sobral, 2004.

ARENDDT, Hannah. **A promessa da política**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. 3. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2005.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun. 1999.

_____. O processo da descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1998.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Tradução de Sandra Vasconcelos. 3. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.

ASSARÉ, Patativa do. **Cante lá que eu canto cá**: filosofia de um trovador nordestino. 2008. Disponível em: www.oberronet.blogspot.com.br. Acesso em: 2 fev. 2015.

ASSIS, Francisco. Fundamentos para a compreensão dos gêneros jornalísticos. **Alceu**, v. 11, n. 21, p. 16-33, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/Alceu21_2.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2015.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do Clientelismo**: raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional**: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

BARBALET, J. M. A. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2005.

BARBOSA, Maria Madalena; MARTINS; SILVA, Maria Ozanira da Silva. O benefício de prestação continuada desvendando suas contradições e significados. **Revista Ser Social**, n. 12, UnB, 2003.

BAUDELAIRE, C. **As flores do mal**. Tradução de Haddad. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs.). **Trabalho e Seguridade Social**: Percursos e dilemas. 2. ed. Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara Moraes. Questão Social e direitos. In: CFESS, ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs.). **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 87-108, 2009.

_____. Política de Assistência Social como direito. In: SPOSATI, A.; CUNHA, E (Orgs.). **Política de Assistência Social**: uma estratégia de Inclusão Social – Relatório das palestras ministradas no I Fórum Social Brasileiro, realizado em novembro de 2003, em Belo Horizonte. 2003.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado entre eficiência e democratização**. Rio de Janeiro: Manole, 2003.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Kelume Dumará, 1999.

BIDARRA, Zelimar Soares. **As disputas de projetos políticos na construção da política de assistência social de Cascavel e Toledo (oeste paranaense)**. Tese (Doutorado) – Unicamp, Campinas, 2004.

BOMFIM, Manoel. **O Brasil na história**: deturpação das tradições, degradação política. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, Belo Horizonte; MG: PUC Minas, 2013.

_____. **O Brasil na América**: caracterização da formação brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003.

_____. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, São Paulo, out./dec. 2012.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs.). **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do pensamento marxista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto n. 6135**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências, de 26 de junho de 2007.

_____. Congresso Nacional. **Decreto n. 6307**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei n 8742, de 7 dez. 1993. Brasília, 2007.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 01**. Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências, de 21 de fevereiro de 2013.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 8 jan. 2014.

_____. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 8 jan. 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Benefícios Eventuais da Assistência Social. In: **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate**, n. 12. Brasília, DF: Secretaria de avaliação e gestão da informação, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSUAS, Caderno 1. **Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social**, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2010**: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. Brasília, DF: MDS, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2011**: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual e Rede Privada. Brasília, DF: MDS, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2012**: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual e Unidades de Acolhimento. Brasília, DF: MDS, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva**. Brasília: MDS, Unesco, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de estudos especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **SUAS: configurando os eixos de mudança**. Capacita SUAS, Brasília, MDS, v. 1, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do caráter público da Política de Assistência Social**. Capacita SUAS, Brasília, MDS, caderno 3, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução nº 109, de 25 nov. 2009**. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT nº 7, de 10 set. 2009**. Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do Sistema único de Assistência Social (SUAS). Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)**. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientação técnica para o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)**. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Social**: Brasília, DF: MDS, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: MDS, 2004.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Assistência Social, 2009/IBGE**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Portaria 262 de 12 de agosto de 2003**.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA-PEREIRA, Amazoneida (Orgs.). **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BRISOLA, Elisa Maria Andrade. Cultura Política e Conselhos de Assistência Social. **Revista Ciências Humanas**, Universidade de Taubaté/Unitau, v. 1, n. 2, 2008. Disponível em: <http://www.unitau.br/revistahumanas>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRUSCHINI, C. Teoria crítica da família. In: AZEVEDO, M.A; GUERRA, Viviane (Orgs.). **Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CALSING, Renata de Assis. A Teoria da Norma Jurídica e a Efetividade do Direito. **Nomos**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 32, n. 2, p. 289-300, jul./dez. 2012.

CAMPOS, Edval Bernadino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 88, 2006.

_____. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. **Caderno de Textos: Subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília: CNAS, MDS, 2009.

_____. Usuários da Assistência Social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; PAZ, Rosângela (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

CARNEIRO, Douglas Mesquita. **Determinantes da pobreza e dinâmica dos rendimentos nas regiões metropolitanas do Brasil no período de 1995 a 2009**. Dissertação (Mestrado) – Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5468>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 16. ed. Campinas: Papiurus, 2011.

CARVALHO, Gilmar de (Org.). **Bonito pra chover**: ensaio sobre a cultura cearense. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Os Bestializados**: Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: <www.minhateca.com.br>. Acesso em 20 dez 2014.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Antônio Sérgio; CAVALCANTE, Arnóbio. **Flores da caatinga = Caatinga flowers**. Campina Grande: Instituto Nacional do Semiárido, 2010.

CASTRO, Henrique Carlos de O. Cultura Política: a tentativa de construção de um conceito adequado à América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php>. Acesso em: 15 fev. 2013.

CASTRO, Iêda Maria Nobre. A travessia do SUAS: um olhar sobre os benefícios eventuais em Maracanaú-Ce. In: MDS. **Benefícios Eventuais da Assistência Social**. Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em Debate. Número 12. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. p. 51-62.

_____. **Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza**: saberes em confronto público: desvendando uma dimensão educativa. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1999.

_____. Pacto Federativo e Financiamento da assistência social: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n. 23, p. 69-96, jan./jun. 2012.

CASTRO, Iêda; ROSA, Mary Anne. SUAS: base teórica e processo de construção. **Cadernos UEL**, Universidade Estadual de Londrina, 2014.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**, 2013.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 8. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CODATO, Adriano. **O espaço político segundo Marx**. 2011. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo232artigo2.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2015.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. v. 1, Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CORDEIRO, Celeste. O Ceará na segunda metade do século XIX. In: SOUSA, Simone de (Org.). **Uma nova história no Ceará**. 4. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

COSTA, Liduína Farias Almeida da. **O sertão não virou mar: nordestes, globalização e imagem pública da nova elite cearense**. São Paulo: Annablume; Universidade Estadual do Ceará, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil: Ensaio sobre idéias e formas**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012a.

_____. **História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012b.

_____. **Marxismo e Política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, 1997.

_____. (Org.). **O leitor de Gramsci:** escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira:** uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social:** uma nova forma de gestão da assistência social. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009. p. 205-217.

CRESWEL, John W. **Projeto de Pesquisa:** métodos quantitativo, quantitativo e misto. Tradução de Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artemed, 2010.

CRUS, José Ferreira da; COLIN, Denise Ratmann Arruda; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social.** Brasília, DF: MDS, 2013.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa:** estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). Belo Horizonte/MG, 2009. Disponível em < <https://scholar.google.com.br>>. Acesso em: 7 jan. 2015.

CUNHA, Euclides da. **À Margem da história.** São Paulo: Martins Claret, 2006.

_____. **Os Sertões:** texto integral. São Paulo: Martins Claret, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J; PANFICHI (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DALARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DAMATTA, Roberto. **A Casa & A Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/6686004/Roberto-Damatta-A-CASA-E-a-RUA>. Acesso em: 10 dez. 2011.

DEL PORTO, Erick Brigante. **A Trajetória do Programa Comunidade Solidária: 1995-2002**. 2006. Campinas-SP. Disponível em: http://www.lareferencia.info/vufind/Record/BR_5ce72425b722db5bf3b21b8d0a191f55/Details. Acesso em 10 out. 2014.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: Movimentos Sociais a participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-dumará, 1995.

DOMINGUES, José Mauricio. A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 459-482, 2002.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Coleção Universidades Hoje. 15. ed. São Paulo: Presença, 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos sociales de las economias postindustriales**. Tradução de Francisco Ramos. Barcelona: Ariel, p. 101-127, 2000.

_____. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24. São Paulo: CEDEC, 1991.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FAULHABER, Priscila. **A fronteira na antropologia social: as diferentes faces de um problema**. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=129&limit=20&limitstart=0&order=date&dir=DESC&Itemid=412>. Acesso em: 31 jan. 2015.

FERNANDES, Florestan. Apresentação. In: LÊNIN. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

_____. **A Revolução Burguesa no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, Luciana de Moura. **Memória Social, Imaginário e Representação no Álbum do Centenário de Sobral: 1941**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. 252 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 7 fev. 2015.

FOUCAULT, Michael. **As Palavras e as Coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FOX, Johathan. The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico. **Word Politics**, v. 46, n. 2, jan. 1994.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil: Da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2010.

FRANZONI, Juliana Martinez. **Regímenes del bienestar em América Latina**. Madrid: Fundación Carolina, ALCI, 2007. Disponível em: www.fundacioncarolina.es/es-ES-publicaciones. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. Regímenes de bien estar em América Latina: consideraciones generales e itinerários regionales. **Revista Centro-Americano de Ciências Sociais**, v. II, n. 2, p. 41-77, 2005.

FREITAS, Maria José; MARCO, Patrícia Souza. Benefícios eventuais no contexto do SUAS. In: MDS. **Benefícios Eventuais da Assistência Social**. Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em Debate. Número 12. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. p. 31- 49.

FUKS, Mário. **Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social**. 2000. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4788&Itemid=357>. Acesso em: 31 jan. 2015.

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

GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistema de Proteção Social**. Disponível em: <http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/sistema-de-proteo-social>. Acesso em: 12 dez. 2011.

GOUGH, Ian. **Economia política del estado del bienestar**. Madrid: Blume Ediciones, 1982.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO; INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. **Painel de Indicadores Sociais e Econômicos: Os 10 maiores e os 10 menores municípios cearenses**. Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/painel-de-indicadores-sociais-e-economicos/Painel_Indicadores_2011.pdf. Acesso em: 31 jan. 2015.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 4, 2001.

_____. **Concepção dialética da história**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. **Marxismo e Política: A dualidade de poderes e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Tradução Luiz Mário Gazzaneo. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

_____. **Quaderni Del Carcere**. Torino: Giulio Einaudi Editore, §81, 751, 1977.

GUEIROS, Dalva Azevedo; SANTOS, Thais Felipe Silva dos Santos. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, Unicamp, v. X, n. 12, p. 73-97, dez. 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. Organizando para a transição capitalista. **Revista Margem Esquerda: ensaios marxistas**, n. 15. São Paulo: Boitempo, 2010.

HELLER, Agnes; FEHER, Ferenc. **A Condição Política Pós-Moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista do Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOBBSBAWN, Eric. **A era das revoluções**: 1789-1848. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Era dos extremos**: um breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **O Brasil Monárquico**. v. 7. Do Império à República. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005 (História Geral da Civilização Brasileira; t.2 v. 7).

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 13-44.

_____. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CFESS, ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1950/2010**.

_____. **Censo IBGE 2010**.

_____. **Censo IBGE/Munic.**, 2005-2013.

_____. **Censo Suas**, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE).
SILVA, Victor Hugo de Oliveira. **Distribuição espacial da renda pessoal em Fortaleza**.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Unesco, p. 57-86, 2009.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidade**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, Unicamp, v. IX, n. 9, jul. 2010.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

JACCOUD, Luciana de Barros. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; PAZ, Rosângela (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática: os limites da dominação totalitária**. Tradução de Isabel Loureiro, Maria Leonor F. R. Loureiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011 (Coleção Invenções Democráticas).

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O Estado e a revolução**: o que ensina e marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LOPES, Fernando Dias; BALDI, Mariana. Laços sociais e formação de arranjos organizacionais cooperativos: proposição de um modelo de análise. **Rev. Adm. Contemp.**, Curitiba, v. 9, n. 2, abr./jun. 2005. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 3 fev. 2012.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**: estudos sobre a teoria marxista. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Socialismo e Democratização**: Escritos políticos: 1956-1971. (Organização, Introdução e Tradução de Carlos Nelson Coutinho e José Paulo Neto). Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

LUKÁCS, George; LENIN, V. I. **O Estado e a Revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. Tradução revista por Aristides Lobo. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LUXEMBURGO, Rosa. **Textos escolhidos**: volume II, 1914-1919. São Paulo: Unesp, 2011.

MARCONDES, Marleine Paula; TOLEDO, Ferreira de (Orgs.). **Cultura Brasileira**: o jeito de ser e de viver de um povo. São Paulo: Nankin Editorial, 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Docelena Alvez Vaz. Noções fundamentais de gestão pública orçamentária pública e financeira. In: SANTOS PAULA, Renato Francisco dos (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto da gestão pública brasileira**: desenvolvimento e “questão social. v. 1. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014. p. 233-250.

MARX, Karl. **As lutas de classes na França (1848-1850)**. Tradução de Nelio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **El Capital**: Crítica de la Economía Política. Tomo I. Varadero-Cuba: Instituto Cubano del Libro. 1973.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 3. ed. Tradução de Luis Claudio de Castro, 2001.

_____; _____. **Manifesto Comunista**. Fortaleza: Forgrell; Federação dos Trabalhadores no Comércio e Serviços do Estado do Ceará, s/d.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de; VASCONCELOS, José Gerardo. **Registros de pesquisas na educação**. Fortaleza: LCR/UFC, 2002.

MELO NETO, J. C. de. A educação pela pedra. In: **Poesias Completas**. Rio de Janeiro: Sabiá, 1968. p. 7-47.

MENEZES, Adriano Sarquis Bezerra de; MEDEIROS, Cleyber Nascimento de (Orgs.). **Perfil socioeconômico de Fortaleza**. v. 2. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2012.

MESTRINER, Maria Luiza. A intricada relação histórica entre a Assistência Social e a Filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina Gaba; SANTOS PAULA, Renato Francisco; PAZ, Rosângela Dias Oliveira (Orgs.). **Assistência Social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

_____. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2008.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Estrutura social e formas de consciência: a determinação social do método**. Tradução de Luciana Pudenzi et al. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). In: DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS, 2005

MIOTO, R.C.T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Orgs.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, abr./jun. 2012.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MORAES, Roque; GAGLIAZZI, Maria do Carmo. Análise Textual Discursiva: Processo Reconstrutivo de Múltiplas Faces. **Ciência e Educação**, v. 12, n. 1, p. 117-128, 2006.

MORONI, Irma Martins. **A descentralização da política de assistência social no Ceará: caminhos e descaminhos**. Recife: UFPE, 2007.

MOTA, Ana E. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. (Org.). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NEVES, Ângela Vieira. **A Assistência Social: do discurso à prática profissional: as representações dos assistentes sociais da Legião Brasileira da Assistência**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

_____. **Clientelismo, Cultura Política e Democracia: dilemas e desafios da participação popular: a experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

_____. **Cultura Política e Assistência Social: desafio democrático**. In: SANTOS PAULA, Renato Francisco dos (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto da gestão pública brasileira: desenvolvimento e "questão social"**. v 2. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014. p. 233-250.

_____. **Cultura Política e Democracia Participativa: Um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008a.

_____. O pensamento conservador na sociedade brasileira: ambiguidades entre o público e o privado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 93, p. 83-99, mar. 2008b.

NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Conselhos e Suas: avanços no fortalecimento da cultura de direitos. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p. 407-431, jul./dez. 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

_____. **Um Estado para a Sociedade Civil**: Temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **As possibilidades da política para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social**: desafios à consolidação de uma singular política pública no campo da proteção social. Disponível em: http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/275/112. Acesso em: 14 nov. 2012.

OLIVEIRA, Iris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs.). **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2.ed. São Paulo, Cortez, cap. 5, p.109-129, 2009.

OSTERNE, M. S. F. **Família, pobreza e gênero**: o lugar da dominação masculina. Fortaleza: EDUECE, 2001.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Empresarial**, v. 15, n. 1, jan./mar. 2005.

PAULO NETO, José. Introdução ao Método da Teoria Social. In: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009.

_____. A questão social na América Latina. In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; RAIZER, Eugênia Célia (Orgs.). **A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano**. Vitória: Edufes, 2013.

PEREIRA, Maurício Gomes. **Artigos científicos**: como redigir, publicar e avaliar. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Panorama do Processo de Regulamentação e Operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. In: MDS. **Benefícios Eventuais da Assistência Social. Cadernos de Estudos**. Desenvolvimento Social em Debate. Número 12. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

_____. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Sobre a Política de Assistência Social. In: PEREIRA, Potyara; BRAVO, Maria Inês Souza. **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. As utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 729-753, 2012. Disponível em: <http://dr.doi.org>. Acesso em: 10 jan. 2015.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010.

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Assistência Social, 2009/IBGE**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi; SANTOS PAULA, Renato Francisco. In: STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; PAZ, Rosângela (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Limites do Pacto Federativo no Financiamento da Educação Pública. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 60-64, 2010.

PÍSON, José Martinez de. **Políticas de Bienestar: um studio sobre los derechos sociales**. Madrid: Tecnos, 1998. p. 23-68.

POCHMANN, Marcio. **Proteção Social na Periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil São Paulo em Perspectiva**. v. 18, 2004.

PONTUAL, Pedro. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas**. 2008. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=pontual>>. Acesso em: 1º fev. 2015.

PORTELA FILHO, Raimundo; PORTELA, Carmem Almeida. **O método dialético na “introdução à crítica da economia política**. Disponível em: <<http://www.pppg.ufma.br/cadernosdepesquisa/uploads/files/Artigo%206%289%29.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e (des)proteção social: uma inversão do Estado Brasileiro? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 68, nov. 2001.

POTYARA PEREIRA, Camila. **Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15153/1/2013_CamilaPotyaraPereira.pdf>. Acesso em: 19 set. 2014.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 27, p. 105-127, 2008.

_____. **Estado, Poder e Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RENNÒ, Lúcio R. et al. **N: uma visão da cidadania**. São Paulo: Intermeios, Nashville: LAPOP, 2011.

REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. Proteção Social. São Paulo, n. 116, p. 602-808, out./dez, 2013.

_____, Ano XVIII, n. 54. São Paulo: Cortez, 1997.

_____, Ano XIX, n. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

_____, Ano XXXIII, n. 116, São Paulo: Cortez, 2013.

_____, n.68, São Paulo: Cortez, 2001.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **Política de Assistência Social: uma reflexão sobre novos caminhos**. Londrina: mimeo, 2004.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; LOPES, Márcia Helena Carvalho; SANTOS, Jane Firmino dos. Conselhos Municipais de Assistência Social: um estudo de suas competências e composições. **Serviço Social em Revista**, v. 2, n. 1, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v2n1_conselhos.htm>. Acesso em: 31 jan. 2015.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; LOPES, Maria Helena Carvalho. Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social. In: CRUS, José Ferreira da; COLIN, Denise Ratmann Arruda; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.).

Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, DF: MDS, 2013.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. A cabrocha e o magistrado: apontamentos sobre o drama do Direito no Brasil. In: TOLEDO, Ferreira; MARCONDES, Marlene Paula. **Cultura Brasileira: o jeito de ser e viver de um povo.** São Paulo: Nankin Editorial, 2004.

SADER, Emir. **A nova topeira: os caminhos da esquerda latino-americana.** São Paulo: Boitempo, 2009.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram na cena.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. (Org.). **Gramsci: poder, política e partido.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Coleção Documentos, n. 8, 2000. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br>. Acesso em: 10 out. 2014.

SALES, Clara Maria Silva. **Cidadania do idoso: retórica ou realidade?** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SALES, Teresa. Raízes da Desigualdade Social na Cultura Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 25, 1994. Disponível em: WWW.rbcs.com.br. Acesso em: 14 nov. 2012.

_____. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Social**, n. 25, 2006. Disponível em: www.anpocs.org.br. Acesso em: 16 ago. 2011.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 7. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia.** São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS PAULA, Renato Francisco. Assistência Social, direito público e reclamável. In: CRUS, José Ferreira da; COLIN, Denise Ratmann Arruda; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2013.

_____. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto da gestão pública brasileira:** desenvolvimento e “questão social”. v. 1. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014.

_____. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto da gestão pública brasileira:** desenvolvimento e “questão social”. v. 2. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014.

SANTOS PAULA, Renato Francisco dos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira; STUCHI, Carolina Gabas (Orgs.). **Assistência social e filantropia:** novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SCHWARZ, Roberto. As idéias fora do lugar. **Estudos CEBRAP**, v. 3, 1973. Disponível em: www.cebrap.org.br. Acesso em: 30 dez. 2011.

_____. **Cultura e Política**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

_____. **Um mestre na periferia do capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2012.

SCOTT, Joan W. **A cidadã paradoxal:** as feministas francesas e os direitos do homem. Tradução de Élvio Antônio Funck. Florianópolis: Mulheres, 2002.

SENA, Monica de Castro Maia; SILVA, Dalva Eliá. **Considerações sobre a Formulação do Sistema Único de Assistência Social na Agenda Governamental Brasileira**. III Simpósio Brasileiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte, 7-9 jun. 2013.

SHERER-WARREN, Ilse. **Rede de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

SIGA BRASIL. Disponível em: <http://www.cidadaofiscal.com.br/index.php/siga-brasil>. Acesso em: 30 dez. 2014.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVEIRA, J. I. Gestão do Trabalho: Concepção e significado para o SUAS. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS**: Uma contribuição Necessária – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**: os porquês da desordem mundial, mestres explicam a globalização. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Maria Norma Maia. **Sobral**: História e Vida. Sobral: UVA, 1997.

SOLANO, Carlos Baba. Régimen de bienestar y reforma social en México. **Cepal**, Série Políticas Sociales, Santiago de Chile, n. 92, jul. 2004. Disponível em: www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones. Acesso em: 7 fev. 2015.

SOUKI, Lea Guimarães. A Atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, Civitas, v. 6, n. 1, p. 39-58, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br>. Acesso em: 6 set. 2014.

SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. **Autonomia política local**: uma revisão da literatura. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-ap-10.pdf> > Acesso em: 31 jan. 2015.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de (Org.). **Assistência Social e Inclusão Produtiva**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.

SOUZA, Simone (Org.). **Uma nova história do Ceará**. 4. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: CRUS, José Ferreira da; COLIN, Denise Ratmann Arruda; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2013.

_____. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. In: **Serviço Social & Sociedade: Assistência e Proteção Social**, São Paulo, Cortez, n. 68, ano XXII, p. 54-82, 2001.

_____. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____ et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

SPOSATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo. **A Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: Educ, 1990.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferências de renda na América Latina: Focalização e Condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

STOPA, Roberta. **A implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos-SP: a contribuição do Serviço Social**. 2012. 202 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, 2012.

STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; PAZ, Rosângela (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –

Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento no SUAS e as condições para a efetivação dos direitos sócio assistenciais. In: CRUS, José Ferreira da; COLIN, Denise Ratmann Arruda; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2013.

TEIXEIRA, Solange. **Rev. Pol. Públ.**, São Luís, v. 13, n. 2, p. 255-264, jul./dez. 2009.

TELLES, Vera. Cultura da Dádiva, avesso da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Social**, n. 25, 2006. Disponível em: www.anpocs.org.br. Acesso em: 16 ago. 2011.

THEODORO, Mario (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial: 120 anos após abolição**. Brasília/DF: IPEA, 2008.

THIOLLENT, Michel J. M. C. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. 3. ed. São Paulo: Polis, 1982.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 5 fev.2015.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: ATLAS, 1987.

VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) dada seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM, IUPERJ, 2011

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **Coronel, Coronéis**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do Pensamento Político Brasileiro: Ideias e personagens**. São Paulo: Ática, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 11-29, mar. 2004a.

_____. **Assistência Social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito**. São Paulo: Instituto Polis / PUC-SP, 2004b. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22).

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Pobreza no Brasil no contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, n. 110, p. 288-322, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. **Cadernos do CEAS**, Salvador, Centro de Estudos e Ação Social, n. 164, p. 37-51, jul./ago. 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Periódicos – Pesquisa jornal O Povo

ANJOS, Samaísa dos. 100% das cidades. Estado pretende financiar Suas. **O Povo**, Fortaleza, p. 5, 20 set. 2011.

ARAÚJO, Henrique. Moradores de rua sem ponto de apoio. **O Povo**, Fortaleza, p. 3, 10 out. 2010.

ASSISTÊNCIA Social. Dilma formaliza criação do Suas. **O Povo**, Fortaleza, p. 13, 7 jul. 2011.

BELCHIOR, Marcela. Mensagem de Luizianne cria nova secretaria. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 18, 15 maio 2007.

BRAGA, Aline. Para cinco bairros: Prefeitura cria Cras Itinerante. **O Povo**, Fortaleza, p. 12, 11 ago. 2011.

CAMPOS, Fábio. Mensagem de Luiziane cria nova secretaria. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 18, 15 maio 2007.

CARVALHO, Erivaldo. A Assistência Social e o projeto Luizianne 2008 **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 16, 14 mai 2007.

_____. Município terá orçamento 28,4% maior ano que vem. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 19, 5 nov. 2004.

CEARÁ. Extrema pobreza permanece. Apesar da redução na última década, população extremamente pobre ainda é desafio para o Bolsa Família. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 25, 12 fev. 2012.

CONHEÇA os pontos de assistência à população de rua. **O Povo**, Fortaleza, Vida & Arte, p. 6, 2 maio 2010.

CORIOLOANO, Ítalo. Em vez de assistência, explicações . **O Povo**, Fortaleza, p. 13, 11 out. 2010.

DANTAS, Aflaudísio. Assistência social Meta é erradicar extrema pobreza até 2014. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 9, 15 mar. 2013.

DEMORA. Acolhidos crescem nos abrigos à espera de uma solução. **O Povo**, Fortaleza, Cotidiano, p. 3, 23 set. 2013.

DINELLI, Renê. Atendimento socioeducativo em Fortaleza. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 7, 19 nov. 2012.

DUTRA, Vânia. Fortalecendo a mãe chefe de família. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 6, 14 out. 2006.

ESTRATÉGIAS. O desafio de chegar a quem está abaixo da linha da pobreza. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 18, 3 jun. 2011.

GIOIELLI, Vicente. Capital cearense tem 4º maior repasse federal. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 22, 12 fev. 2006.

GOMES, Lucinthya. Melhora na renda 123.528 famílias já deixaram o programa no Ceará. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 22, 26 maio 2013.

LIMA, Cláudio Ricardo Gomes de. Envelhecer com dignidade: um direito humano inalienável. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 7, 28 set. 2013.

_____. Por uma cidade justa e inclusiva. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 7, 6 ago. 2013.

LIMA, Viviane. Sem-teto e sem políticas públicas. **O Povo**, Fortaleza, Cotidiano, p. 5, 23 dez. 2004.

LINS, Luizianne. Os Centros de Referência de Assistência Social. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 6, 16 ago. 2011.

_____. Fortaleza reduz vulnerabilidade social. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 6, 31 jan. 2012.

_____. Assistência social como política pública. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 6, 27 mar. 2012.

LOPES, Márcia. Sete anos do Bolsa Família. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 7, 8 nov. 2010.

MAIA, Ronivaldo. Reforma autoritária e incoerente. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 7, 8 jun. 2013.

MAIA JUNIOR, Francisco. Evoluindo no convívio com as secas. **O Povo**, Fortaleza, Ceará, p. 12, 12 mar. 2006.

MENESES, Gabriela. Apostas em políticas articuladas. **O Povo**, Fortaleza, p. 4, 18 ago. 2011.

MUDANÇAS na Assistência Social provocam discussões. **O Povo**, Fortaleza, Política, p. 17, 5 jan. 2013.

RODRIGUES, Elaene. A população em situação de rua. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 6, 1º set. 2010.

SAMPAIO, Guilherme. Parceria ou subserviência? **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 7, 4 fev. 2013.

SILVEIRA, Irma Moroni. Persiste a luta. **O Povo**, Fortaleza, Opinião, p. 7, 11 maio 2004.

SISTEMA de assistência social será modificado. **O Povo**, Fortaleza, p. 5, 28 maio 2004.

SOBRAL, Viviane. Desafio é definir ações com base no perfil das pessoas. **O Povo**, Fortaleza, Cotidiano, 15 dez. 2014.

TELES, Márcio. À espera do benefício social. **O Povo**, Fortaleza, Economia, p. 26, 2 abr. 2006.

_____. Política assistencialista continua. **O Povo**, Fortaleza, Economia, p. 27, 2 abr. 2006.

TRABALHO infantil. Campanha faz conscientização no parque. **O Povo**, Fortaleza, p. 8, 13 jun. 2011.

APÊNDICES

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

PERFIL DOS ENTREVISTADOS⁹¹

Nome

Escolaridade

Etnia

Gênero

Ocupação

Segmento que representa

Período que teve assento no conselho

PARTE I (comum a todos)

I – NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

- a) Lugar que ocupa na política local (representação política, relação com poder político, inserção no movimento social, relação com governo, outros)
- b) Relação /influência nas comunidades que tenham CRAS; aproximação da assistência social - tempo de aproximação e permanência (vínculo com entidades /gestores/usuários)
- c) Forma como se insere nas lutas sociais locais: conselhos? Qual? Movimentos sociais, quais? Associações, sindicatos, quais? Partidos? Qual?

II – SOBRE A CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. O que entende por assistência social?
2. Quem precisa de assistência social em seu município? Em que situações as pessoas devem procurar a assistência social?
3. Onde procurar a assistência social? Você acha que deve ter critério - alguma exigência por parte de quem precisa, de comprovação ou pré requisito - para o acesso?
4. Como vê a obrigação do Estado em relação à assistência social? Qual o nível da obrigação? Descreva algumas responsabilidades que acha ser atribuição do Estado?
5. Qual o papel da sociedade civil (associações, empresas, partidos, igreja etc) em relação à assistência social? Tem obrigações? Qual o nível de obrigação? Descreva alguma responsabilidade que acha ser atribuição da sociedade civil.
6. O que seu município oferece a quem precisa de assistência social? São ofertas pontuais, somente quando as pessoas precisam ou estão diariamente à disposição das pessoas para serem acessadas quando elas precisarem?

⁹¹ Os entrevistados foram escolhidos por critérios qualitativos, a partir do perfil dos segmentos, considerando o tempo de aproximação e permanência, influência no território, vínculo com entidades. De preferência que tenham vivenciado a Assistência Social antes e depois do SUAS em cada município investigado.

7. Tem ideia de onde vêm os recursos e qual o montante destinado a Assistência social em seu município? Em sua opinião, esse montante é suficiente? Justifique
8. Conhece alguém que precisou da assistência social? Descreva como foi o processo de atendimento.

III - SOBRE O GRAU DE CONHECIMENTO DO SUAS

- a) O que você sabe sobre o SUAS? O que é o SUAS, quando tomou conhecimento, qual sua opinião?
- b) Como o SUAS foi implementado no seu município?
- c) O SUAS já é lei no seu município?
- d) Sabe como se organiza a gestão do SUAS? Quem é o órgão gestor? Conhece a estrutura de gestão?
- e) Como se dá o financiamento do SUAS? Como é gasto?
- f) O que sabe sobre o controle social do SUAS – conselhos, fóruns, audiências
- g) Participa ou participou das conferências de assistência social ou outros eventos de debate sobre o SUAS
- h) Conhece quais os serviços, benefícios, programas e projetos do SUAS? Como são criados /implantados e divulgados no seu município?
- i) Onde são ofertados os serviços e benefícios? São ofertados no órgão gestor, em unidades públicas de atendimento, nas entidades? Como acessar? Existem regras de acesso? São divulgadas?
- j) Em sua opinião, existe alguma diferença entre a execução das ações de assistência social pelo poder público ou por entidades? Como você explica essa diferença?
- k) Você tem conhecimento de entidades de assistência social no seu município?

Como funcionavam antes do SUAS e depois do SUAS.

- l) Como era a assistência social antes do SUAS? O que mudou com o SUAS? Dê exemplos

PARTE II – (específico)

SOBRE A CIDADANIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA (conselheiros)

- a) Qual o papel do conselho municipal de assistência social no SUAS?
- b) Como são escolhidos os conselheiros? Quem tem assento?
- c) O que o motivou a participar do conselho? Participa de outros conselhos? Se sim, faça um paralelo entre a dinâmica do CMAS e o outro do qual faz parte.
- d) Com que frequência se reúnem? Sobre o que discutem? Quem participa? Como se dar a decisão?
- e) Você tem alguma ideia do tipo de dificuldade que os usuários encontram para acessar os serviços e benefícios?
- f) Como você via a assistência social antes de participar do conselho e como vê hoje?
- g) Você identifica algum sinal de avanço democrático após a implantação do SUAS no seu município? Percebe algum limite? Exemplifique

- h) As deliberações das conferências e do conselho são cumpridas? Dê exemplo. Você se lembra de alguma resolução do conselho que tenha nascido de demandas da comunidade ou iniciativa do próprio conselho?
- i) Teve ou tem dificuldade de expressar seu pensamento? Justifique, exemplifique.
- j) Você vê alguma relação entre assistência social e cidadania? Como você vê essa relação?
- k) Como o conselho se relaciona com a Câmara de Vereadores? E com as comunidades e movimentos organizados? Como os conselheiros se relacionam com o órgão gestor? Tem muitos embates? As matérias são decididas por consenso ou votação?
- l) Após o SUAS você tem percebido mais participação dos usuários nas conferências, fóruns, audiências e debates na sua cidade?
- m) Você acha que o SUAS tem criado condições para maior autonomia dos usuários da assistência social? Como isso acontece?
- n) A gestão do SUAS é debatida nos territórios de CRAS? O conselho incentiva a participação dos usuários? Como?
- o) Percebe mudanças no conselho após a implantação do SUAS? Que tipo de mudança

SOBRE A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO SUAS (Gestores)

- a) Como foi o início de implantação do SUAS no seu município?
- b) Como se deu o envolvimento do legislativo, no início? Como você percebe atualmente a relação do executivo com o legislativo no tocante à assistência social?
- c) Como se deu o processo de expansão das unidades de atendimento?
- d) Houve alguma mudança na estrutura e dinâmica organizacional, após o SUAS? O que mudou? Quais as dificuldades? O que facilitou?
- e) Na sua prática profissional houve mudanças? De que natureza? Dê exemplo
- f) Houve ampliação de recursos municipais? Os gastos foram redefinidos?
- g) Como se dá a relação com o conselho? As deliberações do conselho são acatadas e cumpridas? Descreva como e mensure o quanto é cumprido.
- h) Ainda existe serviço, programa, projeto ou benefício, cuja oferta esteja diretamente ligada ao órgão gestor? Justifique. Ou estão sendo ofertados em outros locais, descreva como se deu esse processo.
- i) Todas as ofertas estão regulamentadas? Com critérios claros e divulgados? Se há algo ofertado que não esteja regulado explique como funciona.
- j) Existe mediação de terceiros no acesso aos serviços?
- k) O tamanho da oferta corresponde às demandas identificadas? Como você vê a cobertura da assistência social em todo o município. É fácil o acesso? Os serviços e benefícios estão próximos aos territórios de maior vulnerabilidade?
- l) Como se dá o debate de distribuição de serviços em todo o município? O conselho participa? Existem instrumentos para aferir as necessidades? Existe influência dos vereadores? Como?
- m) Como você percebe a participação dos usuários da assistência social, após o SUAS? Houve mudança? Que tipo de mudança?

SOBRE RELAÇÃO DOS **LEGISLADORES** COM OS SERVIÇOS, BENEFÍCIOS, PROGRAMAS E PROJETOS DO SUAS

- a) Qual a sua relação com a política de assistência social?
- b) Você é procurado pelos membros da comunidade para atender demanda de serviços e benefícios da assistência social? De exemplo .
- c) Como você responde a essa demanda?
- d) Como você percebe o trabalho desenvolvido pelas entidades de assistência social? Você já apresentou alguma propositura - projeto de lei, requerimento, indicação - sobre assistência social na Câmara?
- e) Promove ou já promoveu debate público sobre o SUAS? Fez pronunciamentos ou deu entrevista sobre o assunto?
- f) Como o legislativo se relaciona com o executivo em relação ao financiamento e organização da assistência social? Existe emenda parlamentares para assistência social? São destinadas para o órgão público ou para entidades?
- g) Qual sua opinião sobre repasse de recursos públicos para entidades de assistência social? Deve ter regras para o repasse?
- h) Que tipo de influencia o SUAS tem tido no mandato do vereador?
- i) O seu mandato ou a própria Câmara tem participado dos debates sobre o SUAS? Tem colaborado na divulgação dos serviços e benefícios? Dê exemplo

O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO DO SUAS (entidades)

- a) Sua entidade recebia recursos públicos antes do SUAS? Como funcionava? E após o SUAS, continua recebendo? Como funciona hoje?
- b) O número de entidades que desenvolvem ações de assistência social aumentou ou diminuiu? Em sua opinião, houve influência do SUAS? O que mudou na relação das entidades com a assistência social, pós SUAS na sua cidade?
- c) Você pode falar como é a sustentação financeira da sua entidade. De onde provêm os recursos e como são gastos? Se seguem regras públicas ou privadas na aplicação dos recursos.
- d) Como se dar o acesso dos usuários? Existe contribuição do usuário? Quem tem prioridade? Como chegam à entidade?
- e) A entidade tem trabalhadores contratados ou são voluntários? Fale um pouco sobre a dinâmica da entidade.
- f) Mudou alguma coisa na relação da entidade com o CMAS? E com o órgão gestor? Existe alguma relação da entidade com a câmara de vereadores? Como ocorre.
- g) Em sua avaliação, com o SUAS ampliaram-se as oportunidades da entidade atender mais e melhor os usuários? O que mudou?

QUADRO 2 – CONSOLIDADO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS/AÇÃO (FUNÇÃO 08) PARA O MUNICÍPIO DE FORTALEZA (2007 – NOV 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	115.601.849,57	144.623.147,42	162.598.395,70	211.541.709,52	255.008.512,81	431.635.893,72	334.634.575,28	332.965.328,38
Bolsa Família	105.099.718,00	133.028.551,00	151.294.937,00	200.091.202,00	242.637.504,00	277.503.424,00	316.097.096,00	303.753.100,00
PETI - BOLSA	95.200,00	64.880,00	51.490,00	44.985,00	52.600,00	32.120,00	22.240,00	19.760,00
PETI - BOLSA	67.715,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PAIF/CRAS	2.106.000,00	1.782.000,00	2.160.000,00	2.061.000,00	2.475.000,00	2.927.289,21	4.289.024,39	4.490.135,30
IGD/SUAS	0,00	0,00	0,00	0,00	81.042,12	3.189.051,54	1.200.590,08	770.121,64
IGD/M	1.820.536,99	2.476.694,79	3.189.645,25	3.342.770,59	4.566.117,42	7.442.878,26	6.783.123,08	5.383.946,35
Convivencia Criança e Idoso	1.768.695,11	1.058.036,90	922.326,79	103.679,02	21.633,96	1.802,83	0,00	0,00
Agente Jovem	28.275,00	26.455,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PRO JOVEM ADOLESC	0,00	603.000,00	999.975,00	913.293,75	609.233,25	43.650,75	0,00	0,00
Agente Jovem	1.365.975,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CREAS	1.200.847,70	0,00	0,00	13.000,00	156.000,00	3.920.528,89	4.265.739,83	3.775.150,77
PAEF/CREAS	1.076.328,89	1.934.841,73	2.198.009,16	2.198.009,16	2.441.382,06	1.364.474,80	1.064.101,90	2.476.491,60
Serviço Socioeducativo - PETI	635.120,00	642.680,00	822.000,00	579.000,00	581.000,00	630.500,00	436.500,00	0,00
CREAS / exploração sexual	156.000,00	156.000,00	156.000,00	143.000,00	169.000,00	0,00	0,00	0,00
Cadastro Único	153.997,88	212.784,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avaliação BPC	0,00	0,00	1.000,00	106.350,00	0,00	0,00	0,00	40,00
Estruturação da Rede PSE	25.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bolsa Família	2.440,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Estruturação rede PSB	0,00	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Medida socioeducativa	0,00	37.224,00	328.812,00	948.420,00	1.188.000,00	0,00	0,00	0,00
Ações complementares/inclus prod	0,00	2.000.000,00	324.200,50	250.000,00	0,00	1.767.267,66	476.160,00	154.211,00
Restaurante popular/cozinhas	0,00	0,00	150.000,00	170.000,00	30.000,00	0,00	0,00	0,00
Enfrentamento CRACK	0,00	0,00	0,00	577.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Acesso a agua produc aliment	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	101.134.256,93	3.136.464,87	0,00
construção cisterna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19.257.262,94	5.234.341,77	5.013.110,18
PAA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.337.301,45	0,00	0,00
Capacitação agentes públicos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.620.000,00	0,00	0,00
Economia solidaria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	353.526,10	0,00	0,00
Educação alimentar e nutricional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	110.558,36	0,00	0,00
Educação Infantil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.154.268,73	7.129.261,54

CONTRATO DE CESSÃO DE MATERIA



Contrato de Cessão de Matéria que fazem entre si, a **Empresa Jornalística O POVO S/A**, com sede nesta cidade na Av. Aguanambi, 282, portadora do CGC 07.222.565/0001-62 e **Ieda Maria Nobre de Castro**; CPF: 144.080.313-72 de acordo com as condições abaixo acordadas:

1. A primeira contratante cederá a Segunda contratante:

Assunto: Assistência Social – SUAS
Quantidade de Arquivos PDF: 48 arquivos
Valor Unitário do Arquivo: R\$ 20,00
Desconto: 60% (estudante)
Valor Final: R\$ 242,00

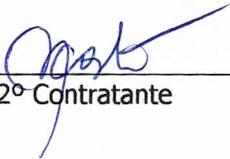
Obs.

Pertencente ao **JORNAL O POVO**, e que é parte do acervo do **Banco de Dados**, para ser utilizada **única e exclusivamente como Uso pessoal**.

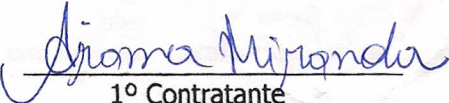
- 1. Segunda contratante **obriga-se** ao utilizar a matéria de maneira parcial ou integral, dar o **crédito** ao autor e **ao jornal**, na seguinte configuração – **nome do Autor/Jornal O POVO**.
- 2. Fica a Segunda contratante proibida de utilizar comercialmente a matéria, ora cedida, sem autorização expressa da primeira contratante.

E por estarem nas partes justas e acordadas, assinam instrumentos em duas vias de igual teor, na presença de duas testemunhas, para que produza os efeitos desejados.

Fortaleza, 18 de Agosto 2014.



2º Contratante



1º Contratante
Empresa Jornalística O POVO S/A

TESTEMUNHAS

