

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

*Maria José de Faria Viana*

**Direito e Política Social - O Impacto da  
LOAS na Concepção e na Prática das  
Agências de Assistência Social, no Município  
de Goiânia-GO - 1988-1998.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, sob a orientação da Profª Dra. Anita C. Azevedo Resende.

Goiânia, fevereiro de 1999.

Viana, Maria José de Faria.

Direito e Política Social - O Impacto da LOAS na Concepção e na Prática das Agências de Assistência Social, no Município de Goiânia-GO - 1988-1998; Orientadora: Profª Dra. Anita C. Azevedo Resende. - Goiânia, 1999.

275p.

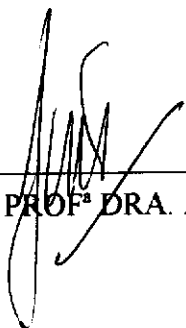
Tese (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, 1999.

1. Direito e Política Social. I. Título.

**Direito e Política Social - O Impacto da  
LOAS na Concepção e na Prática das Agências de  
Assistência Social, no Município de Goiânia-GO  
- 1988-1998.**

***Maria José de Faria Viana***

Dissertação defendida em 22 de abril de 1999, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:



---

ORIENTADORA: PROF<sup>ª</sup> DRA. ANITA C. AZEVEDO RESENDE



---

PROF<sup>ª</sup> DRA. POTYARA AMAZONEIDA P. PEREIRA



---

PROF<sup>º</sup> DR. LUIZ FERNANDES DOURADO

A Deus, pela possibilidade da *busca, descoberta, realização*;  
À memória de Lydio e Lourdes, meus pais, pela sabedoria e simplicidade;  
À Vilma, de quem guardo imensa saudade;  
Ao Hildo, presença solidária em meu cotidiano, companheiro no amor e na  
construção humana e intelectual;  
À Mônica, Eduardo e Vanessa, por tornarem minha vida *plena* de sentido e por  
me ensinarem que na utopia reside a esperança de buscar sempre *um novo jeito de ser*;  
Aos demais familiares e amigos, pela compreensão diante do *interminável  
isolamento* a que me submeti.

## AGRADECIMENTOS

À Prof<sup>a</sup> Dra. Anita, pela orientação segura, objetiva e competente, mas, sobretudo, pelo incentivo à busca e à produção do conhecimento;

À Prof<sup>a</sup> Dra. Potyara e ao Prof<sup>o</sup> Dr. Luiz Dourado, membros das bancas de qualificação e defesa, pelas fecundas reflexões e sugestões feitas, em particular pela competência intelectual e espírito ético;

Ao Programa de Mestrado em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da UFG, através de seu coordenador, Prof<sup>o</sup> Dr. Marcos, e aos professores das disciplinas cursadas, Doutores José Luiz Domingues, Marília Miranda, Maria Tereza Canesin, Magda e Ildeu Coelho, pela dedicação ao que fazem;

Aos colegas de turma do Mestrado, nas pessoas de Aldevina, Deise, Edith, Ineiva e Norma, pela amizade e especial convivência;

Às colegas Sandra, Regina Sueli, Eleusa, Omari, Maria Ana, Darci, Liliana e Denise, por compartilharem da experiência do mestrado e do doutorado;

Aos usuários da política de assistência social, historicamente marginalizados e silenciados pelas relações de *poder*, de *classe* e de *exclusão social*;

Aos Conselheiros do CMAS, representantes das Agências de Assistência Social de Goiânia, nas pessoas das conselheiras Ângela e Maisa, pelas valiosas informações fornecidas;

À Secretaria Executiva do CMAS-GYN, na pessoa da Sra. Maria Rita, pela cordialidade e atenção no repasse da documentação e informações necessárias;

À Universidade Católica de Goiás, na pessoa de sua Reitora, Prof<sup>a</sup> Clélia Brandão A. Craveiro, pelo apoio e estímulo permanentes;

Aos colegas docentes e funcionários administrativos do Departamento de Serviço Social da Universidade Católica de Goiás-SER/UCG, que acompanharam este aprendizado, nas pessoas da Prof<sup>a</sup> Dra. Walderez e, das Professoras Leni, Marilene e Orelina e de Silvani, Eva, Renilda e Paulina, pelo apoio e partilha;

Aos alunos do curso de Serviço Social da UCG, pela compreensão e manifestações solidárias;

Ao Eduardo, *incansável digitador* deste trabalho, pelo compromisso, generosidade e disciplina em todo o processo de produção;

À Luzia, pela paciência, disponibilidade e segurança profissional diante das intermináveis revisões deste texto;

À Prof<sup>a</sup> Dra. Albertina Vicentini, pela competente revisão final deste texto.

# SUMÁRIO

SIGLAS .....	ix
RESUMO .....	xii
ABSTRACT .....	xiii
INTRODUÇÃO .....	1
<b>CAPÍTULO 1 – ESTADO, SOCIEDADE E DIREITO SOCIAL .....</b>	<b>24</b>
1.1 – Os Fundamentos da Concepção de Estado: Marx .....	24
1.2 – A concepção de “Estado Ampliado” em Gramsci .....	35
1.3 – Sistema de Proteção Social: Estado de Bem-Estar Social .....	51
1.4 – Estado Mínimo – concepção neoliberal .....	61
1.4.1 – Estado Brasileiro: Anos 80 e 90 .....	64
1.4.2 – Estado e Políticas Sociais no Brasil .....	71
1.5 – Concepção de Direito Social, em Marshall e em Gramsci .....	80
1.5.1 – Direitos Sociais no contexto do neoliberalismo .....	90
<b>CAPÍTULO 2 – ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>96</b>
2.1 – Constituição Federal - 1988: antecedentes históricos .....	96
2.2 – Assistência Social: a nova concepção .....	103
2.3 – Direito Social: a nova configuração da Assistência .....	118
2.4 – Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS: desafios e tendências .....	120
2.5 – Descentralização e Participação: concepção e significado .....	130

2.6 – Conselhos de Assistência Social: contextualização .....	140
2.7 – Assistência Social e Filantropia: particularidades e diferenciações .....	145
<b>CAPÍTULO 3 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE GOIÁS E NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA .....</b>	<b>157</b>
3.1 – Assistência Social em Goiás .....	157
3.2 – Assistência Social em Goiânia .....	160
3.3 – Histórico do CMAS - Período: 1996/1998 .....	162
3.4 – Perfil dos conselheiros do CMAS-GYN .....	169
3.5 – Características das Agências de Assistência Social do CMAS-GYN .....	173
3.6 – Fundos de Assistência Social: financiamento .....	181
<b>CAPÍTULO 4 - A LOAS NAS AGÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA .....</b>	<b>184</b>
4.1 – O impacto da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS nas agências de Assistência Social, no município de Goiânia: avanços e dificuldades .....	184
4.2 – O processo de Descentralização Político-Administrativa da Assistência, em Goiânia, na visão dos conselheiros do CMAS – GYN. ....	199
4.3 – O Espaço do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS-GYN, na avaliação dos conselheiros .....	217
4.4 – O Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS-GYN: financiamento e controle social .....	232
4.5 – O Plano Municipal de Assistência Social de Goiânia – PMAS-GYN – 1997: conhecimento e avaliação .....	240
<b>DIREITO E POLÍTICA SOCIAL: CONCLUSÃO .....</b>	<b>244</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>268</b>
<b>ANEXO</b>	



## **SIGLAS**

- ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
- ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
- ACEG - Associação das Creches Filantrópicas do Estado de Goiás
- ADF-GO - Associação dos Deficientes Físicos do Estado de Goiás
- AIB - Associação dos Idosos do Brasil
- ANASSELBA - Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência
- ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
- APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BPC - Benefício de Prestação Continuada
- CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
- CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CFESS - Conselho Federal de Serviço Social
- CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
- CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
- COMOB - Companhia de Obras e Habitação do Município
- CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CONEAS - Conselho Estadual de Assistência Social
- CORDE - Coordenadoria Nacional para integração da pessoa portadora de deficiência
- CRESS - Conselho Regional de Serviço Social
- DATAPREV - Sistema de Processamento de Dados da Previdência

ER-SAS-GO - Secretaria de Assistência Social - Escritório Regional de Goiás  
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social  
FUMDEC - Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICV - Índice de Condições de Vida  
IEC - Irradiação Espírita Cristã  
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social  
INESC - Instituto de Estudos Sócio-Econômicos  
INSS - Instituto Nacional de Seguro Social  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPLAM - Instituto de Planejamento Municipal  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social  
MFTEFÉRTIL - Ministério Filantrópico Terra Fértil  
MNMMR - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua  
MPs - Medidas Provisórias  
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social  
NEPPOS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social  
NOB - Norma Operacional Básica  
ONEDEF - Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos  
ONG - Organização Não-Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OVG - Organização das Voluntárias de Goiás  
OSFL - Organizações Sem Fins Lucrativos  
OSCEOC - Obras Sociais do Centro Espírita “O Consolador”  
OSGER - Obras Sociais do Grupo Espírita Regeneração  
PIB - Produto Interno Bruto  
PMAS - Plano Municipal de Assistência Social  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (IBGE)  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social

**PNB - Produto Nacional Bruto**  
**PND - Plano Nacional de Desenvolvimento**  
**PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**  
**PUC - Pontifícia Universidade Católica**  
**SAS - Secretaria de Assistência Social**  
**SEDEM - Secretaria de Desenvolvimento do Município**  
**SEPLAN-GO - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional de Goiás**  
**SER - Departamento de Serviço Social - UCG**  
**SESH - Secretaria Especial de Solidariedade Humana**  
**SINPAS - Sistema Integrado da Previdência e Assistência Social**  
**SME - Secretaria Municipal de Educação**  
**SMF - Secretaria Municipal de Finanças**  
**SMS - Secretaria Municipal de Saúde**  
**SUS - Sistema Único de Saúde**  
**UCG - Universidade Católica de Goiás**  
**UFG - Universidade Federal de Goiás**  
**UnB - Universidade de Brasília**  
**UP-GYN - União das Pioneiras de Goiânia**

## RESUMO

Esta dissertação identifica, no contexto da Constituição de 1988, *a relação entre a concepção de direito social e a aplicabilidade desse conceito nos marcos da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS*. Como problematização, verifica empiricamente o *impacto da LOAS na concepção e prática das agências de assistência social, no município de Goiânia, de 1988 a 1998*; como proposição teórica, adota a concepção de *Estado ampliado* de Gramsci.

A *assistência social* está tematizada como fruto da relação de antagonismos e reciprocidades entre *Estado e Sociedade*, a partir da perspectiva de *direito social* que a LOAS expressa. O campo da *assistência social* foi analisado como espaço de intervenção do *Estado na provisão social*, através de uma *ação ativa e positiva* no campo da *regulação social*, de par com a *sociedade civil*. Entende-se que a complexidade da assistência como *política social pública* força a discussão sobre o resgate da *cidadania social* como compromisso histórico.

A pesquisa recorreu a referências teóricas e empíricas que permitiram apreender e nuclear as *questões norteadoras* do estudo, mediante a análise das seguintes categorias: *relação Estado/sociedade, público/privado, controle social/gestão pública, direito social/política social, democracia representativa/democracia participativa, cidadania ativa/cidadania regulada, exclusão social/pobreza absoluta/ pobreza relativa, relação de poder e de estigma*.

As aproximações analíticas explicitaram os nexos constituintes e constitutivos dos contextos históricos, econômicos, sociais, políticos e culturais que referenciam essas categorias. As contradições e ambigüidades que permeiam o campo da *assistência social* apontaram proposições e perspectivas a serem adotadas no processo de efetivação e impacto da LOAS no município de Goiânia, mediante ações descentralizadoras e participativas.

## ABSTRACT

This dissertation aims at identifying the relation between the conception of social right and the applicability of this conception in the parameters of the *Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS* (Organic Law of Social Assistance), in the scope of the 1988's Constitution. The purpose of this research was to empirically examine the impact of *LOAS* in the social assistance agencies in the city of Goiânia from 1988 to 1998. The fundamental theoretical and analytical tenet was Gramsci's conception of *Estado ampliado* (Amplified State).

Social assistance is viewed as a result of both antagonistic and reciprocal relations between State and society, from the perspective of social law expressed in the *LOAS*. Social assistance is analysed as the place where State intervention occurs, by means of active and positive attitudes of both social regulation and civil society. A stimulating reason for searching this subject is the comprehension that the complex matter of assistance as a public social policy demands a discussion about social citizenship as a historical commitment.

Theoretical and empirical references were chosen in order to allow the apprehension and centralization of the problem and the determination of the main categories: the relation between public/ private, social control/public administration, social right/social policy, representative democracy/participative democracy, active citizenship/regulated citizenship, social exclusion/absolute poverty/relative poverty, relation of power, and of stigma.

The analytical conclusions enabled the explanation of constituting and constitutive nexus of historical, economical, social, political and cultural contexts that acted as a reference to the subject; and, from the contradictions and the ambiguities that interpose assistance matters, the propositions and the perspectives to be adopted in the process of effectivation and impact of the *LOAS* in the city of Goiânia, by means of decentralized and participative attitudes.

## INTRODUÇÃO

Os tempos modernos são incertos. No Brasil, configura-se um novo campo de *relações sociais*, com novos contornos econômicos, ideológicos e políticos, como consequência de mudanças estruturais. Os tempos da *globalização* agravaram brutalmente a distância entre *pobres e ricos*. Nas condições contemporâneas, há uma tendência de divórcio entre *crescimento econômico e construção de cidadania*. A realidade brasileira apresenta-se, neste final dos anos 90, imbricada em grandes transformações geradas pelo avanço científico-tecnológico que acelerou o processo de globalização. A *questão social* continua como uma problemática para o século XXI e se constitui em uma tese polêmica e desafiadora para a discussão sobre o resgate da cidadania e para a redefinição do *direito social* no campo das políticas sociais públicas, em particular no da *assistência social*. Conforme indicadores recentes sobre o quadro de desigualdades sociais do continente latino-americano, levantados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em Washington<sup>1</sup>, o Brasil apresenta-se como “o mais desigual” dos países congêneres. A posição escandalosa e em nada equitativa da sociedade brasileira evidencia que 1 décimo (10%) da população mais rica, no Brasil, recebe 47% da *renda nacional*. Esse “retrato social” revela cores sombrias, não apenas na relação *pobreza-renda*, como também em relação aos baixos níveis de escolaridade, desemprego em massa, questões ambientais, desnutrição infantil, e outros. Cresce a violência contra crianças e adolescentes<sup>2</sup>. O país não oferece possibilidades de escolarização e profissionalização, acentuando os índices de desemprego (estrutural), e violência (urbana e rural). A estagnação econômica dos últimos vinte anos agravou a *pobreza absoluta* no país e produziu uma enorme reserva de força de

---

<sup>1</sup> Reportagem Folha de São Paulo, de 14/11/98.

<sup>2</sup> De acordo com os dados do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR - , somente em 1989, foram mortas violentamente 457 pessoas, entre crianças e adolescentes. Ver livro *Vidas em risco: assassinato de crianças e adolescentes no Brasil*, Rio de Janeiro, 1991, p. 25.

trabalho que resultou no chamado trabalho “informal” precário.

O conjunto de modificações na esfera produtiva, a partir dos anos 70, incide sobre as formas de gestão das forças de trabalho e, em consequência, das *políticas sociais*. No campo econômico, assiste-se a uma grande mudança do padrão capitalista de acumulação. A esse novo padrão de acumulação emergente Harvey (1993) denominou “padrão flexível de acumulação”. Segundo Harvey, esse padrão substitui o modelo anterior, típico do capitalismo desenvolvido no pós-guerra, a que, genericamente, se deu o nome de “fordismo”. Esse modelo começou a apresentar limitações e sinais de crise nos anos 70. Harvey atribui tão grande importância a essa mudança de padrão de acumulação que sugere que é a ela que se devem creditar as transformações sócio-políticas em curso, recorrendo à chamada “teoria da regulação”. A cada modalidade de acumulação capitalista corresponde um determinado sistema de *regulação social*. No padrão “fordista”, os instrumentos básicos de *regulação social* eram materializados nas políticas estatais keynesianas e nas possibilidades do Estado de Bem-Estar Social. Em contrapartida, “o padrão flexível de acumulação” exige exatamente o fim daqueles instrumentos, através das propostas de *desregulamentação social* e de Estado Mínimo. No contexto dessas transformações na economia capitalista contemporânea, os traços básicos e estruturais que se traduzem na busca incessante do “lucro”, bem como o caráter explorador do capitalismo permaneceram inalterados.

Segundo Netto (1998), a nova liberdade alcançada pelo capital livre de regulações e o marco da acumulação flexível configuram o que vem sendo chamado de *globalização*. Esse fenômeno mundial tem como característica evidente a subordinação dos *processos sociais* à lógica do *capital*. Trata-se de um novo imperativo de uma *nova ordem* econômica. Com base na orientação que fundamenta o projeto neoliberal, essa lógica não acena para qualquer possibilidade de universalização de *direitos* ou de construção de novos mecanismos de *inclusão*. Paradoxalmente, no final dos anos 80 (Constituição Federal de 1988) e início dos anos 90, quando as forças democráticas brasileiras avançaram em suas lutas pela efetivação dos *direitos sociais*, buscando concretizar, no país, o Estado de Bem-Estar Social, esses mesmos direitos foram postos em questão pelos países centrais.

No Brasil, a Constituição de 1988 tornou-se expressão *jurídico-política* dos avanços democráticos e das conquistas sociais dos anos 70 e 80. Pela primeira vez na história do país, foi consagrado um projeto de sociedade que reconheceu a necessária articulação entre *regime democrático e direitos sociais*. No entanto, a questão dos *direitos*

*sociais* sofreu um perverso golpe em escala mundial. O *direito social*, mesmo declarado na Constituição e regulamentado por uma lei ordinária e complementar (LOAS), só se concretiza e somente se aplica, na prática, mediante a efetivação de *políticas sociais públicas*. No campo da assistência, a lógica *privatista* neoliberal contradiz o princípio da *publicização* presente na LOAS. O que está em questão, neste estudo, são as possibilidades reais de uma “cidadania social ativa e participativa” (*stricto sensu*), em contraposição à “cidadania regulada, tutelada e restrita” (*lato sensu*). Enquanto a LOAS aponta para a perspectiva de *inclusão social*, o contexto neoliberal de “desmantelamento e supressão dos *direitos sociais*” sinaliza com medidas claras que a vertente tradicional conservadora (liberal) voltou e está tornando-se hegemônica. A perspectiva, portanto, é de *inclusão social* versus *exclusão social*. A instituição garantidora dos direitos sociais – *Welfare State* – entrou em crise e a conjuntura aponta para o redirecionamento dos mecanismos de *regulação social*. Esta dissertação busca situar a *tensão* existente entre o *discurso institucional*, a regulamentação *jurídico-formal* e a *efetividade prática* dos *direitos sociais*, no suposto de que a regulamentação, por si só, não constitui garantia automática desses direitos.

Diante desse panorama geral de agravamento das *questões sociais*, vale ressaltar que estudiosos da área (cientistas políticos e pesquisadores) começam a chamar a atenção para a emergência de uma *nova questão social*, ou, segundo alguns, para as “metamorfoses” da velha questão social. Para este estudo, a *questão social* diz respeito à divisão da sociedade em classes e à luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida. Tomando como referência as análises de Yamamoto (1982) e de Yasbek (1996), a *questão social* não é senão um conjunto de expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe trabalhadora e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento pelo empresariado e pelo Estado. Segundo Yamamoto (1982),

“a evolução da questão social apresenta duas faces indissociáveis: uma, configurada pela situação objetiva da classe trabalhadora, dada historicamente, face às mudanças do modo de produzir e de apropriar o trabalho excedente, como frente à capacidade de organização e luta dos trabalhadores na defesa de seus interesses de classe e na procura de satisfação de suas necessidades imediatas e sobrevivência; outra, expressa pelas diferentes maneiras de interpretá-la e agir sobre ela, propostas pelas diversas frações dominantes, apoiadas no e pelo poder do Estado” (1982:79). Para Yasbek (1996), “no Brasil contemporâneo, a *questão social* se expressa nas lutas sociais dos trabalhadores urbanos e rurais pela apropriação da riqueza social. Os movimentos sociais em geral e o movimento sindical em particular polarizam essas lutas, articulando suas demandas perante o Estado e o



patronato que, no enfrentamento da questão, constituem políticas no campo social". (1996:36).

Para Pereira (1998), o que caracteriza essa *nova questão social* é a quebra do compromisso dos governos contemporâneos para com o emprego (ou com o pleno emprego), a partir do período pós-guerra. Não se ampliam mais os postos de trabalho. Na virada do século, esta é a verdadeira crise do *trabalho*. Há ausência de compromisso com os *serviços sociais universais*. Estes passam a ser *focalizados e seletivos*, quando não *privatizados*. Em síntese, essas novas questões estão preocupando setores democráticos da sociedade e alguns governos comprometidos com a concretização dos direitos de *cidadania* e com o processo de democratização da sociedade. Pereira cita o exemplo da Suécia, que está preocupada com a adoção de uma nova estratégia que ela chama de *investimento social*. Essa discussão está chegando ao Brasil e começa a gerar debates.

Diante dos desafios dessa *nova questão social*, no contexto do neoliberalismo, a *globalização* vem se revelando um processo *contraditório, excludente e desigual*. A lógica neoliberal demonstra não reconhecer a pobreza como componente da crise mundial e como *questão estrutural*, conseqüência de um modo de produção e de um *mercado* que excluem amplos setores da população dos bens e serviços públicos. A *crise social*, para o neoliberalismo, se traduz em *crise do Estado*, ou seja, é uma crise de sua intervenção no social. Sob essa ótica, para garantir a eficiência, produtividade e a qualidade de serviços, é necessário desestatizar o campo social e fazer dele um *mercado* para regular as necessidades de seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e criar novas estratégias de "investimento social". Mas que investimento social é esse?

Como forma de enfrentamento dessa *nova ordem social*, e diante das mudanças estruturais, investe-se em "treinamentos" contínuos de jovens e adultos com a justificativa de "educá-los" e prepará-los para o *trabalho*. Nesse sentido, a *questão social* apresenta-se articulada à *questão educacional*, pois coloca como exigência a necessidade de *educar, informar, treinar pessoas* para enfrentar a nova realidade sócio-econômica. Sem dúvida, isso traduz novas demandas para a educação e para a assistência. Entende-se que essas novas questões pressupõem (re)definição de estratégias e formulam novas políticas como expressão dos dilemas e contradições que o *capital*, através das elites mundiais e dos organismos internacionais (FMI, BID, BIRD e outros), está encontrando para adequar as políticas sociais, em particular as de *educação, saúde e assistência*, aos seus interesses.

Assim, a qualidade total, a sociedade do conhecimento, a educação para a competitividade, a cidadania regulada, o Estado mínimo, entre outros, revelam e conservam a natureza excludente das relações sociais. Segundo Frigotto (1995),

“no plano político prático, à tese do Estado mínimo, da regulação da educação pelo mercado, e aos processos de descentralização autoritária, é apresentada a alternativa da ampliação da esfera pública e, portanto, da democratização do Estado pela ação orgânica e transparente da sociedade civil”. (1995:22).

Nesse campo contraditório, é possível estabelecer uma relação de reciprocidade entre *educação e assistência*, pois, embora sejam políticas sociais que se diferenciam na ação e no público-alvo, elas se articulam e até se identificam em alguns aspectos quando se trata de propor e desenvolver uma alternativa de sociedade democrática que tem como horizonte a *emancipação política humana*. Ambas, por caminhos diversos, vêm se desenvolvendo e se redefinindo em seus processos de regulamentação e implementação (LDB e LOAS), a partir da crise do Estado de Bem-Estar ou, mais amplamente, da crise do capitalismo contemporâneo.

Um outro aspecto dessa reciprocidade é a perspectiva de uma concepção “ampliada” de *educação e assistência*, como “*práticas sociais*” que se definem, nos múltiplos espaços da sociedade, em articulação com os interesses econômicos, políticos e culturais dos grupos ou classes sociais. Nessa linha, essas duas esferas, apreendidas no plano das determinações e relações sociais, são compreendidas como “campos sociais constituídos e constituintes de *disputa hegemônica*” (Frigotto, 1995:25). Na ótica da *privatização*, as estratégias são definidas tendo em vista a subordinação das políticas sociais à *esfera privada* do capital. No entanto, com base na LOAS, “a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos *direitos sociais*” (artigo 2º, lei nº 8742/93). Assim, do ponto de vista histórico e jurídico formal, a *cidadania social* encontra-se na contramão da *exclusão social* postulada pela égide privatista do capital. No caso da *assistência*, suas ações devem estar voltadas para o atendimento e satisfação das *necessidades sociais básicas* dos cidadãos (dimensão política, social, cultural, cognitiva, emocional, e outras). Essa demanda pode ser contemplada através dos *serviços assistenciais* previstos na LOAS, bem como através da produção de *bens culturais e educacionais* para os segmentos sociais (capacitação em

artes, esporte, música, etc). Entende-se que essas *ações educativas* buscam combater a *exclusão social* e *qualificar* a vida das pessoas. No campo da *educação*, numa perspectiva democratizante, o desafio está em entender os *processos educativos* que se dão no conjunto das lutas e relações sociais, o que significa situar esses *processos* no plano das mediações concretas constitutivas dos *processos sociais* e entender a *função social* da educação para além do ensino formal. É aí que ela se transforma (como a assistência) em instância de *construção social hegemônica*, não mais apenas como reflexo das relações sociais, mas como constituinte e constitutiva dessas relações, ou seja, efetivamente como *esfera pública*. Resultante dessa tensão histórica permanente, o dilema atual é como liberar estrategicamente o *campo educativo e o assistencial da esfera privada do mercado*, considerado, pela vertente conservadora, como “sujeito social” regulador das necessidades humano-sociais, e, portanto, da organização do campo das *políticas públicas*. Segundo Pereira (1998),

“no caso particular da assistência social, as interfaces com as demais políticas sociais e com as políticas econômicas são evidentes e inescapáveis. O desafio é transformar essas interfaces em *vínculos orgânicos* capazes de produzir, de fato, encadeamentos dinâmicos e positivos, bem como *impactos* de conjunto. Essa é uma questão política de monta”. (1998: 07)

Em relação à interface da *assistência* com a *educação*, no próprio campo de prestação de serviços da assistência social está colocada a *dimensão sócio-política e educativa*. Em suas diretrizes e princípios, está implícita a idéia de que a LOAS preconiza uma *educação para a cidadania*. Assim, no contexto dessas questões que se traduzem em “desafios contemporâneos”, destaca-se a necessidade de fortalecer a articulação da *assistência social* com as demais políticas sócio-econômicas setoriais, recuperar a dimensão universal dessas políticas, e trabalhar com a perspectiva de superação da *exclusão social*. Tal significa assumir uma nova postura teórico-prática como conteúdo do que a nova legislação social propõe, ou seja, significa ir ao encontro do que a LOAS estabelece em seus *objetivos* (artigo 2º, lei 8742/93).

Há, portanto, uma estreita relação entre o *processo educativo* que postula a *função social* da educação como processo de formação e emancipação humanas e o *processo ético-político e cultural* voltado para a efetivação da *função social* da assistência e para a sociabilidade e emancipação política dos cidadãos, conforme diretrizes e princípios da LOAS. Nesse sentido, a *crise da educação* no capitalismo contemporâneo tornou-se

uma *questão social*, na medida em que o *mercado*, como “locus fetichizado” das relações sociais, tenta homogeneizar essas relações, negando as contradições desse processo e ocultando as relações de *poder, de classe e exclusão social*.

Este estudo parte do suposto de que *direitos sociais* “mercantilizados” agridem a condição humana. Daí o desafio de liberar os campos da *assistência* e da *educação* da esfera do *mercado*, adotando, como estratégia política, o embate *contra-hegemônico* que exige a construção de uma alternativa de sociedade que tenha a *democracia* como valor fundamental.

Portanto, entende-se o campo da *educação* como um espaço atravessado por mediações complexas e contraditórias e por relações de poder, apresentando-se historicamente como um campo de disputa *hegemônica*. As propostas neoliberais em curso evidenciam o papel estratégico reservado à *educação* diante da evidente tendência de submetê-la aos interesses da iniciativa privada, vinculando-a estreitamente com a questão do *trabalho*. Como estratégia neoliberal de conquista hegemônica, a *educação* e a *assistência* são espaços possíveis de serem utilizados pelo Estado capitalista como instrumentos de *regulação e controle social*. Os autores Tomaz Tadeu, Gaudêncio Frigotto, Mariano Enguita e Pablo Gentili (1995), em suas reflexões críticas sobre o *neoliberalismo, a qualidade total e a educação*, colocam questões relevantes para o entendimento dos mecanismos e das estratégias neoliberais utilizados pela formação econômica capitalista no *campo educacional*, relativos ao processo de redefinição global das esferas *econômica, social e política* e das formas de representação e significação social. O que está em questão é a reestruturação dessas três esferas na busca de solução para as *questões sociais, políticas e educacionais*, deslocadas do *espaço público* para um contexto que privilegia a *privatização* deste espaço.

### **Caracterização do estudo: construção do objeto**

O propósito básico desta dissertação é identificar, no quadro da relação *Estado e Sociedade* da Constituição Brasileira de 1988, as perspectivas colocadas para a política de *Assistência Social* e a relação *assistência e direito* nos marcos da aprovação e operacionalização da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993. Portanto, o *objeto* específico deste estudo é a *relação entre a concepção de direito social e a sua*

*aplicabilidade a partir da lei.*

Para a análise, importou indagar o significado e o efeito de uma *determinada* assistência social (*stricto sensu*), diante de uma *possível* assistência social (*lato sensu*), como via de ruptura da exclusão social, o que definiu o *problema* da pesquisa: verificar o *impacto da LOAS nas agências de assistência social do município de Goiânia*.<sup>3</sup> A partir disso, no que se refere à sistematização do processo investigativo, foram estabelecidas as *questões norteadoras do trabalho*, formuladas com o objetivo de orientar, do ponto de vista teórico e metodológico, a pesquisa.

A Lei Orgânica de Assistência Social constitui um instrumento legal e de ação política contraditório na medida em que atende diferentes interesses que vão desde a construção de uma nova *cidadania ativa ou participativa* até o fortalecimento da lógica privatista neoliberal que postula uma *cidadania regulada*. Nessa contradição, apresentam-se duas tendências em confronto: de um lado, a LOAS incorpora interesses da vertente conservadora neoliberal, fundamentada na tese do Estado mínimo (redução das funções do Estado) e de restrição aos *direitos sociais*; de outro, assume a posição das forças democráticas e dos setores progressistas, quando redefine a relação *Estado e sociedade*, incumbindo à esfera estatal importantes funções de *regulação e provisão sociais*, de par com uma *sociedade civil* politicamente ativa e participativa.

A LOAS, pelo seu caráter contraditório, não está, necessariamente, a serviço do poder formal instituído. Como lei federal, pode (e deve) constituir-se num importante instrumento de *descentralização e participação social*, na formulação, acompanhamento e controle de *políticas públicas*. A institucionalização de *espaços públicos* (conselhos) para decisões coletivas caracteriza-se como possibilidade de construção e efetivação desses espaços como instâncias concretizadoras dos *direitos sociais*. Esses espaços, quando efetivados, democratizam as ações no campo da assistência, influenciam nos critérios de *regulação e controle da vida social*, e abrem possibilidades para a partilha e transferência de poder decisório. No entanto, sabe-se que a participação da sociedade civil nesses *conselhos* e a regulamentação *jurídico-formal* da assistência não constituem garantia automática de efetivação dos direitos sociais.

Nesse campo contraditório, há uma *tensão* e um antagonismo histórico-

<sup>3</sup> Diante das indefinições e controvérsias que persistem em relação à concepção e ao significado do termo "entidades de assistência social", e visando a uma melhor explicitação do mesmo, este estudo optou pela utilização do termo "agências de assistência social" para designar o "conjunto" de instâncias (governamentais e não-governamentais) que compõem o CMAS-GYN.

estrutural permanentes entre o *princípio de universalização da cidadania* (contido na LOAS) e o *mecanismo da privatização* utilizado e defendido pela lógica neoliberal.

Assim, objetiva-se compreender, no campo da relação *Estado e Sociedade*, como se dá a concepção e prática das agências de assistência, mediante a combinação do exercício da *democracia participativa* com a *democracia representativa* que perpassa essas relações, no contexto da articulação *público-privado*. Objetiva-se, ainda, situar a questão da assistência social e seus desdobramentos efetivos no espaço do CMAS, como expressão do embate entre *sociedade civil* e *sociedade política*. O espaço do conselho é entendido como esfera de *gestão pública* e como campo de tensões e interesses em conflito. O estudo centrou-se na efetivação dos novos parâmetros legais preconizados pela LOAS buscando verificar até que ponto estes parâmetros produziram alterações nas relações de poder entre Estado e sociedade no município de Goiânia.<sup>4</sup>

Yasbek (1998) entende que “o fortalecimento da assistência como política pública e como componente endógeno da seguridade social - lugar estratégico na construção da inclusão social e na universalização dos direitos - supõe a retaguarda de uma sociedade civil organizada, capaz de assegurar a efetividade de suas ações, programas e projetos.” (1998: 58). Ressalta a participação e articulação da *sociedade civil* no processo de implementação e efetivação das *políticas públicas*. Pereira (1996) diz que

“... falar de assistência social implica, necessariamente, qualificá-la, já que ela não é um fenômeno meta-histórico. Refiro-me, aqui, à assistência social liberal-burguesa que, não obstante as diferentes formas que assume em cada contexto capitalista - seja do primeiro, terceiro ou quarto mundos -, depara-se, em todos eles, com um denominador comum: o dilema de atender demandas referentes às necessidades humanas - que são sociais e históricas - em uma sociedade regida pela lógica do mercado (Offe, s.d.). Estou falando, pois, de uma assistência social que, antes de ser ação programática ou um conjunto de medidas que visa atender demandas e necessidades de segmentos populacionais pobres, é produto e expressão objetivada de conflitos de interesses, exigindo do Estado e da sociedade a participação.” (1996: 48)

O estudo de Pereira (1997), referenciado em Mishra (1990), sobre o *pluralismo institucional* (princípio da universalização) em contraposição ao *pluralismo residual* que prevê a retração do Estado na esfera da *provisão social* e da articulação entre os princípios da *descentralização e da centralização*, é fundamental para o aprofundamento dessas

<sup>4</sup> As análises de Ianni (1986) sobre *concepção de Estado* foram fundamentais a este estudo. Ianni analisa com radicalidade as rupturas e o movimento dialético de constituição recíproca que caracteriza a relação *Estado e sociedade*. A conjuntura dos anos 90 é analisada no bojo da reforma do Estado e da implementação das estratégias de “desmonte” das organizações coletivas e democráticas.

temáticas. E os conceitos de *descentralização e de participação*, inscritos formalmente na Constituição de 1988 e na LOAS, são premissas básicas para a construção do *Estado democrático*, exigindo uma leitura especializada sobre *políticas sociais públicas* no Brasil, privilegiando os múltiplos aspectos que caracterizam as intervenções do aparato estatal no *campo social*, em particular no da *assistência* (relação de poder, estruturas burocratizadas, mecanismos de implementação, etc).

A experiência da implementação da LOAS em Goiânia, enfocada a partir da mediação da diretriz da *descentralização* das ações e da *participação* das agências de assistência social que têm assento no CMAS-GYN, constitui, portanto, o centro analítico das reflexões nesta dissertação. Na conjuntura política atual, ganha relevância a temática das *políticas sociais*, entendidas como instrumentos de mediação entre essas demandas sociais e as respostas dadas pelo aparato estatal.

Com base nessa perspectiva analítica, as medidas de *política social* só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas. Em consequência, o Estado mediatiza as relações sociais segundo a correlação de forças da *sociedade civil*. No âmbito dessas mediações, novas formas de construção e gestão de *políticas sociais* vão sendo pensadas e efetivadas para incorporar e qualificar a representação de novos sujeitos sociais, cujo *protagonismo* é buscado através do exercício do *controle social* e da definição de critérios e prioridades a serem contempladas pelos programas e serviços. Esse cenário repercute no campo da *Seguridade Social*, em particular no da *assistência social*, trazendo novas indagações e desafios, no plano teórico-prático, para os quais ainda não há respostas consolidadas. Somente a partir do final da década de 80, pode-se observar a emergência de um movimento mais amplo da sociedade que retomou o debate sobre as *políticas sociais* e a *questão da cidadania*, colocando-as sob novo ângulo de análise, baseadas em outros parâmetros. Nesse sentido, a *assistência social* se incorporou à dinâmica contraditória das respostas do Estado capitalista contemporâneo à *questão social*. É nesse contexto de redimensionamento e de afirmação como política pública que a assistência passou a ser apreendida como possibilidade de extensão de *direitos sociais* e como um lugar estratégico de *inclusão social*. Até então, nos marcos da cultura autoritária brasileira, a *assistência social* era tratada exclusivamente como área de *ações dispersas, pontuais e descontínuas* de órgãos governamentais, instituições privadas e entidades assistenciais sem fins lucrativos.

A complexidade da *questão social* força a discussão sobre o resgate da cidadania e sobre uma nova concepção de *direito social* como compromisso histórico. Esta é uma questão central a ser analisada porque significa um dos desafios da contemporaneidade e de seus projetos sócio-políticos. Também a *assistência*, por ser uma temática nova, ainda não tem um acervo teórico maduro. Contudo, as contribuições teóricas existentes já suscitam debates, discordâncias e divergências sobre a problemática que envolve esta política social. Estas polêmicas *têm-na feito avançar*, do ponto de vista teórico e propositivo, não obstante os desafios contemporâneos. Este estudo pretende somar-se a outras produções intelectuais que repensam os horizontes da *assistência social*, para superar a visão que cerca a sua política por uma concepção democrática, emancipatória do *direito social* que ela concretiza, assegurado em lei.

Do ponto de vista metodológico, fundamentou-se em Pereira (1996), que ressalta a necessidade de um exercício crítico, em *dois movimentos*:

- *“o de identificar, para além das manifestações empíricas, os aspectos diferenciais do fenômeno como um importante passo para a posterior descoberta da lógica ou dos nexos internos que lhe dão sentido e o particularizam. Apreender os nexos internos de um fenômeno é decifrá-lo, é trazer à luz as suas regularidades ocultas e as suas conexões empíricas mais recônditas, e por isso, desprezadas pelas opiniões convencionais, simplistas e apressadas. É, enfim, fazer a inteligência real dos fatos ocultos atrás das palavras cristalizadas, identificando novas categorias de análise, novas relações empíricas e novas possibilidades de explicação;*

- *o de superar falsas antíteses, lugares comuns, argumentos de autoridade e postulações destituídas de sustentação empírica, com vista à constituição de um novo objeto de estudo e à indicação de alternativas políticas”.* (1996: 18)

O estudo busca, portanto, analisar as *particularidades, nexos internos, interfaces, categorias e tendências*, no âmbito da assistência social e do processo de *descentralização*. Para tanto, entende ser necessário uma redefinição das formulações teórico-práticas acerca da assistência, uma vez que não existe um modelo único de *assistência social* e nem uma só noção de *pobreza* a determiná-la, embora existam elementos comuns que as particularizam e uma relação de reciprocidade. Para Pereira (1996), “na conceituação da assistência social, o grande desafio é descobrir, a partir dos seus aspectos gerais e diferenciais, o que a particulariza e, por conseguinte, o que a identifica e a distingue das demais políticas de provisão social”. (1996: 20)



Assim, *assistência social* é entendida como um *tipo particular de política social pública*, viabilizadora de *direitos sociais* e, como tal, não é um fenômeno dado, mas produzido e reproduzido historicamente. Suas mudanças decorrem tanto de fatores estruturais quanto de fatores políticos, no âmbito das relações de múltiplos interesses entre sujeitos diferenciados. A *assistência social* é movida por *determinações estruturais e históricas* e constituída como fenômeno social pelo conhecimento das condições, dos meios e das situações concretas que lhe dão movimento e razão de ser. Para Pereira (1996), todos esses fatores apontam para a necessidade de uma revisão no eixo analítico da *assistência social* no país.

A pesquisa, de caráter exploratório, foi realizada junto aos conselheiros que compõem o CMAS- GYN, examinando dados *quantitativos e qualitativos* e, por aproximações sucessivas, a *relação entre direito social e a aplicabilidade desse conceito nos marcos da LOAS*. Para a compreensão dessa relação contraditória foram utilizadas *fontes primárias e secundárias* de informações. Como fontes *secundárias*, foram acessadas publicações oficiais, como: atas, relatórios, lei municipal, resoluções, e outros, que permitiram situar melhor a assistência, em Goiânia, através da atuação do CMAS-GYN. Como fonte *primária*, optou-se por obter os dados empíricos diretamente no campo através da aplicação de questionários pré-testados junto aos representantes das agências de assistência social.

A ênfase dada à realização da pesquisa nas agências, no espaço do CMAS, justifica-se na medida em que, por exigência da LOAS, os *conselhos de assistência* deverão ter *composição paritária* e constituir-se em *instâncias deliberativas e democráticas* na gestão das *políticas públicas*, atuando como mecanismos de fiscalização em defesa dos *direitos sociais*. Nesse sentido, conselheiros representantes das esferas governamental e não-governamental partilham (ou pelo menos deveriam partilhar), nesse espaço (CMAS), a responsabilidade pelas decisões políticas das questões referentes à assistência social no município. Conforme diretrizes da LOAS, essa *participação* deve se dar de forma direta, através da *formulação de políticas* com base na defesa e garantia do *cumprimento dos direitos expressos em lei*, e do *controle social* das ações da assistência. O CMAS tem, portanto, como competência, dentre outras atribuições, deliberar, controlar e fiscalizar a *política municipal* e os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS. Um outro fator de motivação refere-se ao fato de essas *agências* responderem, no município, pela coordenação e/ou execução de programas e projetos que desenvolvem ações ou

prestam serviços diretos à população, na *área social*.

O critério adotado para a escolha das *agências de assistência* seguiu as orientações da LOAS referentes aos critérios de classificação previstos no Artigo 17º:

- representatividade dos três segmentos da LOAS (crianças e adolescentes, idosos e portadores de deficiência);

- natureza dessas agências e organizações (governamentais e não-governamentais);

- níveis de atuação e desempenho (planejamento, execução e fiscalização);

- participação como membro (titular ou suplente) na composição do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS-GYN.

O CMAS-GYN foi instituído pela Lei Municipal nº 7.532, de 26.12.1995, modificada pelas Leis nº 7, 547, de 01.04.1996 e nº 7.603, de 10.07.1996. Trata-se de uma instância colegiada de *gestão pública* da política de assistência social do município de Goiânia. Esse Conselho é composto por 48 conselheiros, dos quais 24 são *titulares* e 24 *suplentes*, representantes de agências de assistência social do município. Sua composição é paritária, com 24 governamentais e 24 não-governamentais (titulares e suplentes). Os conselheiros da área não-governamental (*sociedade civil*) representam os seguintes segmentos: entidades prestadoras de serviços assistenciais e de assessoria, representantes dos usuários dos trabalhadores da assistência social. Os membros titulares e suplentes das agências que representam a área governamental são indicados pelas respectivas instâncias governamentais do município. Os titulares e suplentes das organizações que representam a esfera *não-governamental* são escolhidos mediante eleição em seus fóruns específicos, aberta à participação dos segmentos representantes da sociedade civil, sob fiscalização do Ministério Público. O maior desafio do CMAS é constituir-se em espaço de *publicização* da política de assistência social, na medida em que tem como função trazer a *problemática social do município* para a cena pública, definindo as regras e critérios democráticos mediadores das relações entre *público-estatal* e *público-privado*.<sup>5</sup>

No contexto de redimensionamento da assistência social, verificou-se como os conselheiros do CMAS apreendem as determinações da LOAS e a nova concepção da assistência como um *direito social coletivo*, inscrito no plano da responsabilidade pública, e

<sup>5</sup> Sobre a concepção de *esfera pública*, em seus elementos constitutivos, ver Raichelis (1998). Para a autora, a consolidação dos conselhos como espaço público depende da incorporação de mecanismos publicizadores, tais como, "visibilidade social, controle social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura política" (1998: 40 e 41).

quais as implicações desse processo nas agências que representam. A problematização sobre os *direitos sociais* centralizou-se nas contradições existentes entre o discurso institucional, a sua elaboração jurídico-formal e a sua efetividade prática nos processos e nas condições de trabalho. A perspectiva relacionou a defesa dos direitos e sua efetivação a um processo de formação de consciência dos conselheiros mediante sua participação na gestão de programas e benefícios sociais preconizados pela LOAS, no campo da assistência. O foco da análise foi, portanto, as possibilidades de construção dessa dimensão pública da assistência como expressão e *alargamento da cidadania* no município de Goiânia. Partindo do princípio de que “as políticas sociais conduzidas, hoje, pelo Estado, representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais” (Faleiros, 1985: 41), buscou-se identificar os aspectos diferenciais da assistência no município de Goiânia, para desvelar os nexos internos que lhe dão sentido e a particularizam como uma política social pública. A partir daí, verificou-se, com base nas orientações da LOAS, em que aspectos essa assistência se diferencia e se distingue, hoje, em relação ao tratamento que lhe foi dispensado historicamente.

Ainda motivou a escolha do CMAS o fato de ele oferecer as condições necessárias a uma *interlocução direta* com as agências de assistência social e constituir-se em *espaço público* de representação da *sociedade política e da sociedade civil*. O CMAS é entendido como o *locus representativo* das agências de assistência social no município em sua representação paritária. Por isso contém, ainda, em si, a possibilidade de “ampliação” da concepção de *Estado*, na medida em que propicia perceber uma *relação orgânica* deste para com a *sociedade civil*, em termos das potencialidades e perspectivas que são colocadas no *embate político* que se estabelece entre *sociedade civil* e *sociedade política*. Esse embate e essas possibilidades estão presentes na concepção gramsciana de *Estado ampliado*, matriz teórica que fundamenta esta dissertação e que se traduz na “elevação moral e intelectual” das classes sociais pauperizadas, como expressão e objeto de luta política no campo específico da relação *Estado e sociedade civil*. Outra indagação refere-se ao *modelo de gestão* adotado pelas agências, tendo em vista a *avaliação da qualidade dos serviços* prestados e as alterações ocorridas nas condições de vida e trabalho dos segmentos sociais, usuários de seus serviços.

O estudo elegeu o município de Goiânia como universo geral da pesquisa pelo fato de Goiânia ser *pólo de referência* do Estado de Goiás, com um contingente

populacional expressivo, conforme apontam os índices demográficos do município.<sup>6</sup> Como dificuldade enfrentada, vale ressaltar a escassez de registro de experiências empíricas e/ou de caráter conceitual e metodológico sobre métodos e estratégias de avaliação de políticas sociais públicas.

Foram aplicados 20 (vinte) questionários junto aos conselheiros (11 não-governamentais e 09 governamentais) que integram o CMAS-GYN, a partir de um roteiro de questões fechadas (ver Anexo nº 1). Em princípio, priorizou-se a aplicação dos questionários junto aos conselheiros *titulares*. Face a algumas dificuldades encontradas, tais como afastamento de conselheiros por licença médica, indisponibilidade de horário dos que ocupam cargos de chefia, afastamento da agência do CMAS, e outros, foram incluídos 07 (sete) suplentes. Assim, buscou-se uma representatividade *quantitativa*.

A aplicação dos questionários iniciou-se em 01/07/98, em sessão ordinária do CMAS, atingindo, nesse primeiro momento, a quase totalidade dos conselheiros. Houve informações gerais sobre a pesquisa e acompanhamento direto e individual quando necessário. Dos questionários restantes, 4 (quatro) foram aplicados na sessão ordinária do dia 05/08/98, e, 2 (dois) diretamente no local das agências, após contato com os respectivos conselheiros. Nesse período, foram feitas visitas ao CMAS para fins de estudo, pesquisa, e análise de documentos.

Com base no exposto, os questionários foram aplicados junto aos conselheiros, representantes das seguintes agências:

*Da área governamental:*

- Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário - FUMDEC (Presidente do CMAS) (Titular)
- Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário - FUMDEC - (Titular)
- Secretaria Municipal de Saúde - SMS (Titular)
- Secretaria Municipal de Obras - SMO/COMOB (Titular)
- Secretaria Municipal de Finanças - SMF (Suplente)
- Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN (Suplente)

<sup>6</sup> Com base no Anuário Estatístico do Estado de Goiás - SEPLAN-GO, Censo 1996, a população residente recenseada, em Goiânia, é de 1.004.098 habitantes. Goiânia já começa a apresentar características de um grande centro urbano: *alta densidade populacional, economia terceirizada, pólo de atração de populações rurais e de outros estados e infra-estrutura econômica e social insuficiente*. (PMAS-GYN - 1997).

- Assessoria Especial da Mulher - SEGOV (Titular)
- Órgão Encarregado das Ações da Assistência Social – ER-SAS/GO (Titular)
- Órgão Encarregado das Ações da Assistência Social - Secretaria Estadual da Solidariedade Humana - SESH/GO (Suplente)

*Da área não-governamental:*

*Como representantes dos usuários:*

- Associação dos Pais e Amigos de Excepcionais - APAE (Titular)
- Associação dos Idosos do Brasil - AIB (Suplente)
- Associação dos Deficientes Físicos - ADF (Titular)
- Associação Beneficente Casa da Esperança (Suplente)
- Associação dos Moradores do Bairro Santo Hilário (Titular)
- Associação das Creches do Estado de Goiás - ACEG (Titular)
- Obras Sociais do Centro Espírita Irmão Áureo (Suplente)
- Centro Promocional Todos os Santos (Suplente)
- Ministério Filantrópico Terra Fértil (Titular)

*Como representante dos trabalhadores da assistência:*

- Conselho Regional de Serviço Social - CRESS (Titular)

*Como representante da capacitação profissional:*

- Universidade Católica de Goiás - UCG/ (Titular)

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos.

No Capítulo 1, são discutidas as categorias de *Estado, sociedade e direito social*, entendidas como categorias-chave e consideradas fundamentais à apreensão das mediações do objeto. A concepção “ampliada” de *Estado* e de *sociedade civil* de Gramsci é o eixo teórico-analítico fundamental porque Gramsci recupera a *vitalidade do Estado* como *objeto de luta política* entre *sociedade política* e *sociedade civil*. Nesse sentido, auxilia a apreender as mediações presentes na relação *Estado e sociedade* no desenvolvimento das políticas sociais públicas no Brasil, em particular as mediações da *assistência social* a partir dos anos 80 e a identificar as contradições existentes e o nível de articulação entre as demandas das políticas sociais públicas e as respostas a elas dadas pelo Estado capitalista.

A teoria ampliada do Estado é abordada como uma das contribuições mais expressivas de Gramsci, tornando-se um conceito decisivo para a *teoria política moderna*

no que se refere à *ampliação das forças estatais*, com a participação efetiva da *sociedade civil*. Isso porque, ao *ampliar* os fundamentos marxianos sobre o Estado, estabelece novas conexões entre *economia e política, sociedade civil e Estado, estrutura e super-estrutura*, compondo o chamado *bloco histórico*.

Também, o seu conceito de *hegemonia* remete à criação de uma *nova cultura* fundamentada em uma *direção política e cultural*. Nesse sentido, propõe dois temas centrais: o da formação da *vontade coletiva* (tema da direção política) e o da reforma intelectual e moral (tema da *direção cultural*). Assim, enfatiza a questão da *direção cultural* em sentido amplo, como elemento fundamental no processo de constituição *da hegemonia* e de construção do bloco histórico, privilegiando a relação *de forças hegemônicas* entre as classes sociais no processo de superação da ordem capitalista. Portanto, é desenvolvida a idéia de que, ao resgatar a esfera da *cultura*, Gramsci o faz como reação ao avanço do poder do *Estado moderno* que, sob o manto da democracia, coloca, de forma aparente, contraditória e abstrata, a questão dos *direitos políticos, civis e sociais dos cidadãos*.

Outra problemática trabalhada no capítulo tem como questão de fundo a afirmação do *neoliberalismo* como componente *conjuntural e estrutural* no contexto de *crise* do Estado de Bem-Estar Social como organização social e política e mecanismo de provisão e regulação social capitalista do período pós-guerra, que aponta para um novo padrão de acumulação capitalista. Os fundamentos dessa crise foram buscados na *crise* do próprio capitalismo, no contexto da *reestruturação produtiva* e do novo “padrão flexível de acumulação”. O que se questiona é a possibilidade de compatibilizar *capitalismo e equidade social* no sentido de garantir *direitos sociais*, em um quadro político, econômico e social mundial que introduz o dilema entre os processos de *estatização e privatização* (relação público-privado), tendo como peça-chave o mecanismo de *controle social* na constituição dos *espaços públicos*. Estuda-se, ainda, do ponto de vista histórico, o surgimento e a constituição do Sistema de Proteção Social organizado em meados da década de 40, que consolidou um Sistema de Seguridade Social influente na definição das políticas do Estado de Bem-Estar Social.

Supõe-se que, historicamente, o Estado capitalista tem buscado mediar o campo no qual se defrontam os antagonismos entre *capital e trabalho*, pela via das *políticas sociais* que são colocadas no centro do embate econômico e político deste final de século como uma estratégia *econômica e política*. Nesse sentido, analisaram-se as configurações e o padrão de constituição das *políticas sociais brasileiras* (anos 70,80 e 90) no processo de

constituição da *cidadania ativa*, a partir da relação entre *Estado, economia e sociedade*. A *assistência social* foi abordada a partir das determinações e particularidades da *questão social* na realidade brasileira atual e situada na trama das relações sociais históricas entre as classes. Também foi analisada a demanda contraditória do Estado, considerando que, no contexto de globalização e ajuste estrutural, essa instância torna-se expressão da contradição clássica entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção.

O temário político neste final de século segue ditado pelos *parâmetros neoliberais*. Nesse cerne, portanto, situa-se uma nova forma de organização do *trabalho*, de *regulação social*, com um novo ordenamento político entre *capital, trabalho e Estado*. Assim, são analisadas as transformações que configuram o processo de *globalização* da economia e os fortes *impactos* gerados pelas propostas neoliberais sobre o *papel do Estado*, quando propugnam enfaticamente, a partir dos anos 70, o fim dos *direitos sociais* e o desmonte do *Welfare State*.

O *direito social* é discutido no contexto das medidas restritivas que se efetivam através de cortes de despesas no orçamento da Seguridade Social, em particular da *assistência social*, com agravamento do processo de *exclusão social*, embora a Constituição Federal de 1988 determine que a prestação de *direitos sociais* constitua aspecto inseparável da natureza do Estado. O que se discute é a *efetividade dos direitos sociais* em um contexto que privilegia a afirmação do *mercado* como espaço de regulação das relações sociais. A contraditoriedade desse processo é analisada a partir do *antagonismo estrutural entre o princípio da universalização da cidadania e a lógica privatista de organização do sistema capitalista*. A construção da *cidadania ativa* é entendida como um processo eminentemente histórico, que contribui para a *emancipação política, econômica, social e cultural* dos homens, e a que a história atribui sempre novas determinações diante da sociedade de classes. Da *cidadania social* consolidada nasce o *sujeito de direitos e de deveres políticos*, que é, em essência, o *cidadão*. Essa análise conceitual foi buscada em T.H. Marshall (1967) e em Gramsci (1991).

As formulações de Marshall (1967) sobre direitos sociais sinalizam para além de seu reconhecimento legal e positivo. Apesar de seu desenvolvimento contraditório, a questão da *cidadania* como processo *sócio-educativo* torna-a uma *categoria histórica fundamental* próxima à *assistência social*, porque incorpora a problemática dos *direitos sociais coletivos* à dos *direitos individuais*. A formulação de Gramsci sobre *direito*

ênfatisa a dimensão “essencialmente renovadora” desse conceito por entender a construção da *cidadania ativa e participativa* como um processo eminentemente histórico com novos significados e novas determinações. Essa idéia de *historicidade* como elemento da cidadania pressupõe a definição de estratégias políticas no campo das lutas por conquistas sociais.

No Brasil, o conceito de *cidadania* e de *direitos sociais* ganhou ampla discussão e ratificação com a Carta Constitucional de 1988. A homologação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS N.º 8.742, de 07/12/93 consagrou a *assistência social* como política social pública, não contributiva, *direito do cidadão e dever do Estado*. A LOAS, ao dispor sobre a organização da política de assistência social, constituiu-se em importante instrumento de reivindicação de *direitos sociais*, propondo a redefinição das ações e serviços no *campo assistencial*.

Para Yasbek (1998),

“propor como questão a seguridade social e, em particular a assistência social no limiar do século XXI supõe, como ponto de partida, situar o precário sistema de proteção social público do país no contexto contraditório das profundas transformações que vêm sendo observadas nos padrões de acumulação capitalista, em nível mundial, com suas conseqüências no plano social, político e cultural”. (1998:50)

A sua diretriz central, a descentralização, demarcou uma *nova ordem política e social* na sociedade brasileira, bem como um *redirecionamento* nas tradicionais relações entre *Estado e sociedade civil*, o que despertou o interesse para a sua maior compreensão conceitual e significação histórica. Essa temática da *descentralização* está ligada à criação dos *conselhos* de assistência social, entendidos como instâncias legítimas do exercício da *democracia direta e participativa* na formulação e fiscalização de políticas sociais públicas. No seu estudo sobre a *descentralização como instrumento de ação política* e as inúmeras *controvérsias* recorrentes a essa temática, Stein (1997) ressalta a opinião de Tobar (1991) de que a “tensão existente entre *centralização e descentralização* está ligada à redefinição do papel do Estado na sociedade” (1991: 33).

A *política de assistência social* no marco do reordenamento *jurídico-institucional* a partir da Constituição Brasileira de 1988, em seus artigos 203 e 204, em particular em relação aos dispositivos legais que regulamentam os *direitos sociais* (Título VIII - Da Ordem Social), foi desenvolvida no Capítulo 2.



Nesse capítulo, busca-se apreender o significado das propostas de reformas constitucionais em curso no país como expressão de constituição e organização política do aparelho de *Estado* relacionado à *sociedade civil* e mediado pelas *políticas sociais*. O contexto político analisado tem como referência histórica o final da década de 70, a *crise do Estado capitalista contemporâneo*, o agravamento da *questão social* e as lutas pela democratização do país. Do ponto de vista conceitual, a *assistência* é entendida como fruto da relação de *antagonismos e reciprocidades entre Estado e sociedade*, a partir da perspectiva de *direito social* que a LOAS expressa. Essa parte desenvolve, sobretudo, a concepção de que a assistência, como *direito de cidadania*, requer a intervenção do Estado na *provisão social*, através de uma ação *ativa e positiva* no campo da *regulação social*, de par com a sociedade civil. Como *política social pública*, possui uma linha de ação coletiva que concretiza os *direitos sociais* declarados e garantidos em lei. Como *componente da seguridade social*, torna-se providência legal e legítima na forma de *provisão básica* aos segmentos excluídos.

Nesse sentido, tem-se presente que a *exclusão social* não é um movimento exclusivo e unívoco do *Estado*. Paradoxalmente, a *relação excludente* contém em si um espaço para lutas pela conquista e efetivação de *direitos sociais* que é, por excelência, a *arena política* de intervenção da sociedade civil.

O Capítulo 2 discute, portanto, a natureza *estrutural e conjuntural* da política da *assistência social*, bem como as particularidades e traços específicos que ela adquire a partir da Constituição de 1988. Explicitou-se que, do ponto de *vista redistributivo*, a *assistência social* constitui via de enfrentamento e alteração das *desigualdades sociais*, desfazendo a relação recíproca entre *assistência social*, *subalternização* e *assistencialismo*. Segundo Pereira (1998),

“a assistência social não é a antítese da política social, do direito de cidadania, da promoção social e do trabalho, como é frequentemente veiculado [...] É o “assistencialismo” e não a assistência, que se restringe à *pobreza extrema* e a formas emergenciais, paleativas e isoladas de atendimento, convertendo-se em “armadilha da pobreza”, porque não liberta o pobre da situação de privação”. (1998: 08)

Dai a proposta de *ruptura* com a “*cultura da tutela*”, para o que as indagações feitas sobre as reais possibilidades de a assistência constituir-se em *direito social* localizam seu lugar na *vida social* e no complexo *quadro da política social brasileira* a partir dos anos 70.

Do ponto de vista da oferta de serviços, toda *política social* é assistencial, na medida em que se propõe prover uma *necessidade*. Assim são a assistência médica, a técnica e a educacional. No entanto, sob essa ótica, vale lembrar que a LOAS não regulamentou uma “assistência genérica”, mas uma “*assistência social*”, com atribuições específicas de uma *política social pública*. É exatamente essa dimensão de *política de provisão social* que a diferencia e a distingue das demais políticas, bem como do conceito de *filantropia* que, por não gerar *direito reclamável*, não vai além de uma *ação ou prática social*. O capítulo aborda, portanto, a concepção de *assistência social* como *política social*, bem como as diferenças e particularidades dessa política em relação à “prática” da *filantropia*. A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS é abordada em seus desafios e tendências e as diretrizes da *descentralização e participação* (LOAS) são abordadas a partir de sua concepção e significado. Ainda, são contextualizações os *conselhos de assistência social*, bem como sua *função histórica e política*.

O *Capítulo 3* analisa a trajetória da assistência social em Goiás e em Goiânia. Contém um breve histórico do CMAS-GYN (período: 1996/1998), bem como o *perfil* dos conselheiros, as *características* das agências de assistência social do município e algumas considerações gerais sobre o *financiamento da assistência* - FMAS-GYN.

É ressaltada a idéia de que o *Estado patrimonial*, em Goiás, sempre definiu as relações políticas, econômicas e sociais por um perfil “clientelista e populista”. Esse perfil *centralizador* apresenta o traço evidente do *controle e da dominação política* sobre a população. A análise ressalta como esses fatores têm interferido na efetivação das diretrizes da LOAS no município e na *concepção e na prática* das agências de assistência social, abordando a prevalência da *cultura política assistencialista* (assistência stricto sensu) e o “primeiro damismo” como vertentes conservadoras e predominantes da administração pública.

O CMAS-GYN, como órgão fiscalizador das ações da assistência, é entendido como um *espaço público* com possibilidades de concretização do exercício da *democracia participativa*, através da participação das agências de assistência do município.

No *Capítulo 4* analisa-se o *impacto* da LOAS na *concepção e prática* dos representantes das agências de assistência social no município de Goiânia, estabelecendo as conexões teóricas e empíricas necessárias à apreensão do objeto. Para tanto, avaliam-se as contradições e ambigüidades presentes na relação entre *Estado e sociedade*, bem como o processo de efetivação da assistência como *direito social*, através da operacionalização da

lei. Com base na opinião dos conselheiros, é avaliado o *impacto* da LOAS em relação à *descentralização* das ações da assistência. Apreende-se ainda o significado do CMAS-GYN como instância de gestão pública e a importância do FMAS-GYN e do PMAS-GYN como instrumentos de *fiscalização, controle social e financiamento* da assistência, tendo em vista a *aplicabilidade da lei e a viabilização dos direitos sociais*.

Assim, procura-se compreender como as diretrizes da *descentralização e participação* se efetivam na realidade social dessas agências na medida em que elas devem estar vinculadas ao movimento mais geral da sociedade. O suposto é de que *cada experiência* contribui para o desvelamento das mediações e para a compreensão da trama de relações que constitui a *vida social*, em particular no âmbito da relação *Estado e sociedade*.

Por fim, entende-se que é na *vida social* que são construídos os padrões mais gerais da *identidade social*, portanto, da *consciência coletiva*, na perspectiva de uma *cidadania social*. Essa *consciência*, quando referida à apreensão da realidade social, torna-se expressão do movimento dialético entre o campo individual e o coletivo. Marx (1947), citado por Ianni (1987), abordou as relações contraditórias que constituem o *todo* e a *diferença*. Com base nas formulações marxianas, Ianni ressalta:

“a não ser abstratamente, na imaginação sem vida, não há o *ser-em-si*, ou o *eu-em-si*. Tudo em-si constitui-se na dialética dos *espelhos*. O *eu* é sempre a imagem que o eu constrói a partir de sua vivência refletida e defletida do *outro*”. (Ianni, 1987:10)

Todas essas questões são problematizadas no decorrer do trabalho e remetem a um conjunto de *indagações* sobre os caminhos da política de *assistência social* e suas possibilidades no complexo quadro da *política social brasileira* dos anos 90, agravado pelo *contexto estrutural* de geração de *pobreza e exclusão social*. O quadro é analisado a partir de seus efeitos, ou seja, do crescimento das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais que vem pesando duramente sobre a sociedade como um todo. O mesmo processo de *globalização*, através do qual se desenvolve a “interdependência e a integração” das sociedades nacionais, debilita o *Estado* (ao redefinir as condições de sua soberania) e produz *contradições, tensões e antagonismos*. Nessa perspectiva, também o mesmo processo que “integra e articula”, *desagrega, tensiona e provoca a alienação e a exclusão social* de amplos setores da sociedade global, em escala nacional e mundial. Presencia-se,

neste final de século, a “naturalização” das *crises* diante da incompetência e impossibilidade de suprimi-las. Entende-se que as estratégias de *manutenção* das relações sociais de *dominação e poder* são criadas e recriadas nesse contexto, transformando-se num desafio *ético-político* colocado à humanidade às vésperas do século XXI.

# CAPÍTULO 1 – ESTADO, SOCIEDADE E DIREITO SOCIAL

## 1.1 - Os Fundamentos da Concepção de Estado: Marx

*"O executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa". (Marx e Engels. 1848:07)*

A rigor, não há, em Marx, uma concepção de Estado capitalista sistematizada e acabada. Contudo, apesar de não definir de modo formal uma teoria de Estado em ensaio ou livro, sua concepção de Estado aparece bem delineada e vai se explicitando à medida que analisa os desdobramentos sociais, políticos e econômicos das forças produtivas e das relações de produção em sua crítica ao sistema capitalista. Em suas interpretações, Marx está preocupado com as relações e as determinações recíprocas entre o Estado e a sociedade, uma vez que, para ele, o Estado não constitui um poder imposto de fora para dentro em relação ao conjunto da sociedade. Ao expressar as contradições e os antagonismos sociais, ele o apresenta como produto e como "expressão nuclear" dessa mesma sociedade.

Na sociedade capitalista moderna do século XIX, o conceito de *Estado burguês* estava *restrito* ao "*comitê executivo*" da *burguesia*, respondendo a uma conjuntura marcada por regimes políticos claramente autoritários, quando não despóticos. Segundo Coutinho (1997), naquele momento da história, o Estado capitalista manifestava-se efetivamente como uma arma nas mãos da burguesia, como algo fortemente excludente e coercitivo. Os inúmeros fenômenos ocorridos no mundo capitalista ocidental, tanto na esfera econômica quanto política, terminaram por modificar a própria natureza desse Estado

que foi assumindo novas características, distanciando-se da natureza dos Estados com os quais Marx conviveu naquela conjuntura de meados do século XIX. Contudo, na clássica afirmação marxiana de que “a totalidade das relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais denominadas de consciência” (Marx, 1978:129), está inscrita a matriz teórica que irá fundamentar posteriormente a concepção de Estado ampliado em Gramsci. Este pressuposto está fundamentado no entendimento sobre as relações entre as condições de existência e as manifestações ideológicas e políticas das práticas das classes sociais.

Coutinho (1994) avalia que, para Marx, a sociedade apresenta-se como uma *totalidade* na qual, de certo modo, destacam-se o momento econômico, a chamada “infraestrutura”, que ele entende como a articulação sintética entre os processos de dominação da natureza (ou *forças produtivas*) e o modo pelo qual os homens se relacionam entre si para implementar essa dominação, ou seja, com o que chama de *relações de produção*, nas quais têm sua gênese a *divisão social do trabalho* e a conseqüente *estrutura da sociedade em classes sociais*.

Para Coutinho:

“o que caracteriza metodologicamente o pensamento marxiano é a insistência na necessidade de conceber a vida e as estruturas sociais reconhecendo, por um lado, que elas formam *objetivamente* uma *totalidade*, mas também, por outro, que o modo mais correto de compreendê-las subjetivamente é a adoção consciente de que o jovem Lukács chamou de *ponto de vista da totalidade*”. (1994:93).

Na análise de Marx, o Estado, entendido como instância de mediação nas relações entre os homens e como expressão da sociedade, assume a função de “eliminar” as contradições, os antagonismos e as desigualdades sociais presentes no mundo real. Essa aparente homogeneidade possibilita o surgimento de uma situação de *alienação política* que leva a uma contínua reprodução das relações de poder e dominação. Essa abordagem dialética de Marx evidencia sua opção metodológica ao adotar como ponto de partida da concepção e análise a contradição entre a *aparência* e a *essência*. Trata-se de apanhar, em particular, relações, nexos internos, processos e estruturas, compreendendo a realidade social como movimento, devir e história.

A originalidade da obra de Marx está, sobretudo, na análise do Estado

vinculada às *relações econômicas* e à divisão da sociedade em classes sociais antagônicas. Marx busca demonstrar que a existência das classes está ligada somente a determinadas fases do desenvolvimento da produção. Ele apreende a complexidade da dimensão da luta de classes e analisa o longo processo de afirmação da dominação burguesa sobre as demais classes. Daí que, em sua concepção, apresenta o Estado como “uma organização do domínio da burguesia”. Ao buscar criar condições à sua hegemonia, as classes necessitam não só controlar o poder estatal, mas fundamentalmente utilizá-lo para propiciar o pleno desenvolvimento das forças produtivas e para assegurar a predominância das relações capitalistas.

O Estado não é concebido por Marx como reflexo mecânico das determinações econômicas ou como algo abstrato, independente das classes sociais, mas como resultado da relação dialética entre infra e superestrutura. Marx explicita as bases de sua concepção quando diz que o Estado deve ser compreendido como uma superestrutura do regime capitalista e como poder organizado de uma classe social em sua relação com as outras. Há a idéia de que o Estado e a sociedade não são instâncias politicamente distintas na afirmação de que o Estado é a estrutura da sociedade. Essa relação contraditória e não harmônica entre o Estado e o conjunto da sociedade está implícita na idéia de que o Estado se funda na contradição entre o público e o privado, entre o interesse geral e o particular. Para ele, o Estado é o *locus* dos antagonismos sociais baseados nas contradições de classe.

Assim, o monopólio do aparelho estatal torna-se condição básica ao exercício da dominação. O Estado burguês (sob domínio da burguesia) opera as determinações básicas do regime capitalista que se traduzem em dominação de uma classe sobre a outra. Nesse sentido, o Estado, por mais democrática que seja sua forma, não constitui expressão da vontade geral (embora faça concessões), mas um instrumento a serviço de uma determinada classe economicamente dominante.

Em 1844, em seus *Manuscritos Econômicos-Filosóficos*, Marx demonstra como o Estado deixa de aparecer como a configuração formal e alienada do interesse universal, passando a ser visto como um organismo que exerce uma função específica, ou seja, a de garantir a *propriedade privada* e assegurar e reproduzir a *divisão da sociedade em classes*, mantida a “sociedade civil”. Nessa perspectiva, o Estado é preponderantemente um “Estado de classe”, ou seja, uma entidade que passa a defender os interesses comuns de uma determinada classe que detém o poder.

A concepção do Estado como órgão de classe aparece formulada, de forma clara, em 1845, em a *Ideologia Alemã*, quando Marx e Engels afirmam:

“através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade. o Estado adquire uma existência particular. ao lado e fora da sociedade civil. mas este Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior. para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses”. (1993:97).

Com base nestas formulações, Marx e Engels antecipam a idéia de que a verdadeira *emancipação humana* não seria possível nos marcos do *Estado burguês*. Para Marx e Engels, o Estado, numa sociedade dividida em classes, assume o monopólio da representação de tudo o que é comum ou universal. Nesse sentido, foram enfáticos:

“Como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e adquirem através dele uma forma política. Daí a ilusão de que a lei se baseia na vontade e, mais ainda, na vontade destacada de sua base real – na vontade livre. Da mesma forma, o direito é reduzido novamente à lei. (1993:98).

Em suas análises, portanto, Marx e Engels insistem na *natureza de classe* do fenômeno estatal. O Estado teria sua gênese na divisão da sociedade em classes, existindo somente enquanto existir esta divisão. A sua função seria precisamente a de apoiar, conservar e reproduzir esta divisão. Ao definirem a estrutura de classe do Estado capitalista, Marx e Engels (1848-1850) indicaram na *repressão* o principal modo pelo qual o Estado burguês desempenharia esta sua função. Disso decorre que todas as instituições comuns passam pelo controle político e pela mediação do Estado e recebem uma forma *política*. Nesse sentido, o modo pelo qual o Estado se realiza como *Estado de classe* consiste no fato de que ele *despolitiza* a sociedade, apropriando-se de modo monopolista de todas as decisões referentes ao que é comum. Ele se vale, portanto, essencialmente da *coerção* para exercer suas funções.

A concepção marxiana do Estado pode ser sintetizada nas seguintes passagens do *Manifesto Comunista*, publicado em 1848: “o executivo do Estado moderno não é mais que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa” (1848:07). Com base nisso, “o poder político é o poder organizado de uma classe sobre a outra”. Assim, Marx e Engels enfatizam a natureza *burocrática* do Estado e indicam que a sua



materialidade institucional limita-se e se expressa preponderantemente nos aparelhos repressivos e burocráticos executivos.

Em *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann* (1978), no Livro Primeiro, Marx analisa a história e a organização de uma determinada forma de Estado burguês, o *bonapartismo*, que tem sua origem no contexto de luta de classes na França, a partir de fevereiro de 1848. Ao empreender a análise, já havia definido e fundamentado, em linhas gerais, sua concepção de Estado, embora não a tivesse feito de forma sistematizada como uma teoria.

Esse contexto de lutas que atingiu a Europa entre 1848 e 1850, e que culminou no golpe de Estado do *18 Brumário* de Luiz Bonaparte, são acontecimentos históricos decisivos para o desenvolvimento do seu *pensamento político*. O *bonapartismo* é o resultado de intensa luta entre o proletariado e as classes proprietárias e entre a aristocracia e a burguesia republicana e monarquista francesas, no contexto do surgimento do proletariado, na França, como classe. Marx analisa o processo de luta de classes na França e o surgimento do proletariado como força política. A partir disso, formula sua compreensão da destruição do *Estado burguês* e da edificação do Estado *proletário*, nesse contexto histórico de superdimensionamento do Estado burguês, que regula e controla a sociedade civil como forma autoritária de organização estatal e como expressão de uma determinada forma de exercício de poder.

O *bonapartismo* é, então, compreendido por Marx como o resultado do impasse decorrente das contradições e do aprofundamento da luta de classes. Para ele, as contradições de classe, que constituem o bloco de poder dominante, produzem profunda crise político-institucional: a burguesia francesa sentiu-se ameaçada diante do aparecimento do proletariado como força política.

Ao analisar as instituições que compõem o Estado burguês na França, ele chama a atenção para a questão da *burocracia* como resultado da centralização do *poder estatal*. Para ele, a burocracia estatal mantém sob tutela a sociedade civil, controlando desde as questões coletivas até os setores da vida privada e constituindo-se, então, em instrumento de dominação política com a função de fortalecer o poder executivo, a centralização e o autoritarismo.

No contexto em que foi produzido, o *18 Brumário* torna-se também uma obra importante por conter, além dessas formulações acerca do *Estado burguês*, algumas das principais contribuições ao *pensamento dialético*. Aí está aplicada a *teoria da luta de*

*classes*, bem como a concepção marxiana de *Estado* em sua relação com a *sociedade civil*. Segundo Ianni (1988):

“quando Marx se refere às estruturas jurídicas e políticas, que expressam as relações de produção, está se referindo à “superestrutura” da sociedade, ou seja, ao *poder estatal*, uma vez que todas as contradições fundamentais do capitalismo envolvem o Estado, como expressão nuclear do regime” (1988:64).

Para Ianni, essa é a *compreensão dialética* do Estado em Marx. O autor afirma que, ao analisar de forma crítica as determinações recíprocas entre *Estado e Sociedade*, Marx formula a chave de sua concepção de Estado. Com base na análise de Ianni (1988), apreende-se que, do ponto de vista teórico-metodológico, em relação ao *18 Brumário*, dois aspectos merecem ser enfatizados: primeiro, é ressaltada a maneira pela qual o Estado aparece como representante da “vontade geral” e em que medida ele exprime os interesses da classe dominante; e, segundo, Marx revela a maneira pela qual se dá a produção da história como *dialética do real* em sua forma mais desenvolvida, o capitalismo. É nesse sentido que a análise dialética constitui e transforma o objeto, ao desvendar seus fetichismos, suas contradições e seus movimentos.

Do ponto de vista histórico, é mais precisamente a partir de 1850 e, em particular, após a experiência de *Comuna de Paris*, em 1871, que Marx explicita, de forma clara, sua compreensão sobre o perfil que assumiria o poder político do proletariado como classe dominante, ou seja, que tipo de democracia substituiria a “liberal-burguesa”. Ainda Ianni (1988), em *Dialética e Capitalismo - Ensino sobre o pensamento de Marx -*, ressalta que, ao analisar a experiência da *Comuna de Paris* como uma forma de revolução assumida pelo poder proletário, Marx destaca a organização de um novo tipo de democracia, diferente da ordem burguesa. Para Marx, essa forma de organização estatal, necessária ao período de transição, seria extinta gradualmente, na medida em que ocorresse o pleno desenvolvimento das forças produtivas e se criassem as condições objetivas e subjetivas para a “extinção do Estado”. Essa instância, assim como surgiu, desapareceria, em decorrência de determinadas condições históricas, econômicas, sociais e políticas.

É importante relevar que a concepção de Estado, em Marx, é a de *Estado-burguês*, ou seja, de uma classe social em ascensão (burguesia), determinada historicamente em uma dada conjuntura.

Para Ianni (1988), a organização proletária na Comuna foi uma primeira manifestação do Estado proletário em contraposição ao Estado burguês e uma primeira tentativa de experiência de *socialização dos meios de produção*. Para Marx, a *ditadura do proletariado*, como organização estatal, expressa os interesses da classe operária e dos demais trabalhadores. Define como objetivo maior a superação da divisão da sociedade em classes, eliminando as diferenças sociais de um período, e é entendida como *política de transição*.

Ao analisar o golpe de Estado de 1851, por meio do qual se instala o *bonapartismo* na França, Marx se viu diante da necessidade de aprofundar a análise do Estado burguês nesse país, examinando as relações e as estruturas jurídico-políticas e burocráticas do poder estatal. Daí sua afirmação de que a crise de hegemonia está na base deste golpe de Estado (1851). Ianni (1988) aponta que Marx, ao aprofundar seus estudos, faz uma análise rigorosa da Constituição vigente na época, buscando apanhar a estrutura de poder por ela definida, como também as contradições entre essa *estrutura jurídico-formal* e as forças sociais reais presentes na sociedade francesa.

Nas análises que empreende sobre Estado e sociedade, Marx privilegia a divisão da sociedade em classes sociais e entende o surgimento do Estado como um fenômeno social histórico característico de determinado período de desenvolvimento da humanidade. O conteúdo de classe e o tipo de Estado são determinados pelas relações de desigualdades que determinam a existência das classes nos diferentes períodos históricos. A luta entre elas, por sua vez, é determinada pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas. Para Ianni (1988), a Constituição do Estado burguês, organizada segundo a concepção liberal e analisada por Marx, parte do pressuposto de que os indivíduos são “livres e iguais”, estabelecem um pacto entre si, elaboram leis, consagrando-as em uma Constituição fundamentada na igualdade jurídica de direitos que passa a regulamentar as relações sociais. Essa forma de Estado tem o *mercado* como único critério e como elemento regulador das relações. Essa relação de *igualdade* cria a ilusão de um contrato igualitário e torna-se o ponto de partida da explicação liberal para todos os fenômenos (não só econômicos) e relações sociais, políticas, jurídicas, econômicas e culturais. O Estado burguês é apresentado como produto de um *pacto social*.

Assim, os antagonismos e as contradições são assegurados pelo Estado e pelo conjunto de instituições voltadas para a garantia e reprodução das relações jurídico-políticas. Essas relações passam a ser “fetichizadas” tal qual as mercadorias. O *fetice* não é

inerente, portanto, apenas à mercadoria. Ele se estende a todas as dimensões da vida social. Daí que a base sobre a qual se edifica o *Estado burguês* não se restringe às relações jurídico-políticas entre as classes, uma vez que estas têm sua origem nas relações de *produção*. Ianni entende que, com base nesta abordagem marxiana que privilegia o *desenvolvimento histórico-ontológico* da sociedade capitalista, essas relações de exploração não são apresentadas em seu conteúdo real e em sua essência. Na consciência e na prática dos indivíduos, o Estado, em sua forma *fetichizada*, tende a aparecer sob a forma abstrata, como um ato de vontade coletiva ou como uma forma externa à sociedade civil. Daí que o *aparente* é apresentado como o *real*, como “o que ele não é”, e, portanto, como mistificação. Para Ianni (1988), são essas contradições que, na interpretação de Marx, devem ser ponto de partida para a análise e interpretação do Estado capitalista, cujo desenvolvimento e existência só têm explicação a partir da relação dialética entre *aparência e essência*. Portanto, o *econômico* e o *jurídico-político* estabelecem uma relação de interdependência, uma vez que a superestrutura jurídico-política já está dada nas relações de produção. A negação jurídico-política das desigualdades sociais e a afirmação da “igualdade aparente e formal” são asseguradas pelo direito burguês, através da Constituição Federal. A desigualdade real se converte em relações “igualitárias”, baseadas na compra e venda da força de trabalho. Com base nessa relação “impessoal” dos indivíduos com o Estado, criam-se formas ideológicas de *cidadania* fundamentadas na idéia de “pertencimento” entre as classes. Nesse processo, segundo Marx, a hegemonia burguesa vai conquistando “legitimidade” na medida em que busca incorporar reivindicações e adesão de outras classes ao seu projeto civilizatório que se apresenta como pertencente a *toda* a sociedade. Essas reivindicações aparecem como *igualizadoras* e de interesse de todos os homens. A burguesia, como classe que mantém o monopólio sobre o Estado, quando pressionada pelo proletariado, faz concessões em busca da manutenção desta *hegemonia*.

O *Estado burguês*, analisado por Marx como expressão mistificadora desses antagonismos sociais, necessita, para sua manutenção, de instituições com funções meramente administrativas e burocráticas. A forma assumida pelo *Estado burguês*, portanto, é determinada pelo seu *conteúdo de classe* (que por sua vez define o tipo de Estado) e pela *correlação de forças* entre as classes em luta. Em Marx, o *poder estatal* depende, portanto, dessa conjugação de forças econômicas, políticas, sociais e culturais.

Segundo Ianni (1988):

“Não é por acaso que todo processo de reflexão de Marx sobre as relações, os processos e as estruturas capitalistas, é também uma sistemática, profunda e contundente crítica de todas as interpretações, doutrinas, idéias ou conceitos pré-existentes sobre os mesmos fatos”. (1988:19)

O processo de elaboração do pensamento de Marx à luz de suas contribuições teóricas e históricas demonstra um forte comprometimento com a realidade social. Diante do exposto, é inegável a *revolução científica* por ele realizada ao buscar compreender as principais leis e tendências do modo de produção capitalista, destacando as configurações históricas e sociais e colocando-as em questão. Nessa perspectiva analítica, sua obra deve ser entendida como *teoria e história*.

Em relação à elaboração de uma concepção de Estado, em particular no campo das lutas sociais, e da interpretação radical do modo capitalista de produção, pensado em sua interpretação *dialética*, é inegável o fato de que essa abordagem marxiana preliminar, situada nas leis mais gerais do modo de produção, é um movimento essencial e necessário ao processo de *investigação histórico-materialista* do Estado. Contudo, apesar do vigor e da atualidade de seu pensamento, esse estudo concorda com os autores marxianos contemporâneos que, ao adotarem como ponto de partida de suas análises do Estado um ângulo de abordagem mais “ampliado”, reconhecem que a concepção de Estado burguês é insuficiente para a apreensão das múltiplas determinações que caracterizam o fenômeno estatal, em suas múltiplas e concretas manifestações.

Segundo Coutinho (1994), com base nessa perspectiva analítica:

“no plano gnosiológico, a “ampliação” do conceito de Estado consiste, assim, em articular dialeticamente os momentos abstratos obtidos na análise do modo de produção com as determinações mais concretas que resultam do exame da formação econômico-social enquanto nível mais complexo da totalidade societária”. (1994:15).

Em relação a essa necessária “ampliação” do conceito de Estado, percebe-se, nas formulações de pensadores marxianos contemporâneos, quando comparadas às formulações de Marx e Engels, que a escolha de um ângulo de abordagem torna-se mais rico e mais amplo quando fundamenta sua análise no desenvolvimento objetivo do modo de produção capitalista e da formação econômico-social em geral e, em particular, na percepção de novas determinações na esfera da cultura, do social e no campo político. Nesse sentido, o próprio Estado que se amplia objetivamente é percebido em seu movimento real e contraditório.

Sobre o surgimento, abrangência e a relação *Estado e sociedade civil*, Marx e Engels, já em 1845, em *A Ideologia Alemã* (1993), foram claros:

“a forma de intercâmbio, condicionada pelas forças de produção existentes em todas as fases históricas anteriores, e que, por sua vez, as condiciona, é a sociedade civil [...] esta última, como se depreende do anteriormente exposto, tem como pressuposto a família simples e a família composta, o que se costuma chamar de *tribo*, cujas determinações mais precisas foram dadas anteriormente. Vê-se, já aqui, que esta sociedade civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história, e quão absurda é a concepção histórica anterior que, negligenciando as relações reais, limitava-se às ações altissonantes dos príncipes e dos Estados. A expressão “sociedade civil” aparece no século XVIII, quando as relações de propriedade já se tinham desprendido da comunidade antiga e medieval. A *sociedade civil*, como tal, desenvolve-se apenas com a burguesia, entretanto, a organização social que se desenvolve imediatamente a partir da produção e do intercâmbio e que forma em todas as épocas a base do Estado e do resto da super estrutura idealista, foi sempre designada, invariavelmente, com o mesmo nome”. (1993:52 e 53).

Apesar de o *Estado burguês* apresentar-se como forma *fetichizada*, externa à sociedade civil, buscando anular todas as diferenças políticas, culturais e sociais, Marx afirma que este Estado sempre responde aos movimentos do conjunto da sociedade, segundo as determinações das relações capitalistas. Até mesmo em situações de *crise de hegemonia* (ausência de uma classe suficientemente forte e organizada para opor-se às demais através do aparelho estatal), o Estado burguês continua organizado e orientado pelas determinações básicas das relações capitalistas, comprometido com o processo de acumulação do capital. Em algumas conjunturas, e conforme as forças políticas em articulação, o Estado adquire maior autonomia e aparente independência política, revelando-se mais diretamente vinculado aos interesses de uma determinada classe social. Isso ocorre, em particular, quando uma crise simultaneamente política e econômica acontece no momento em que a classe dominante perde o controle do aparelho estatal.

Sobre as conjunturas de crise de hegemonia, em que a classe dominante apresenta o poder estatal como expressão da *vontade geral* e acima da sociedade civil, Ianni (1988) analisa:

“esse fenômeno resulta de que há ocasiões em que ocorre um descompasso maior ou mesmo um *divórcio* acentuado, entre as estruturas políticas e as econômicas. Esse é um dos segredos da crise de hegemonia, que produz a impressão de que o Estado divorciou-se desta ou daquela classe, pairando sobre a sociedade como um todo. Daí que a crise de hegemonia não é um fenômeno exclusivamente político”. (1988:74).

“enquanto categoria dialética, o Estado adquire os contornos, a estrutura e os movimentos que se lhe produzem nas relações com as classes constituídas ou em constituição. Ocorre que o poder estatal é o núcleo de convergência das relações de interdependência, alienação e antagonismo que caracterizam a produção capitalista [...] Esta é a razão por que Marx não define o Estado capitalista nem distingue os seus poderes principais de modo formal. Para ele, o poder estatal configura-se internamente segundo as determinações das relações de produção num país e numa ocasião específicos”. (1988:76).

Daí que o poder estatal burguês guarda significações essenciais comuns, além das particularidades concretas de cada país.

Ianni (1988) avalia ainda que:

“a análise marxista de Estado capitalista não se completa a não ser quando se delineiam as condições do seu declínio ou crise”.

Para ele, o Estado em Marx é a expressão mais acabada das relações que caracterizam o capitalismo:

“É na esfera do Estado que as relações de alienação e antagonismo das classes sociais adquirem plena concretividade e se resolvem”. (1988:76).

Em relação à presença do pensamento de Marx no século XX e, considerando que, a rigor, são o *pensamento* e a *história* que se criam e recriam ao longo do tempo, Ianni afirma que “o que torna forte, contínua, longa, a presença e influência do pensamento de Marx é a produção e reprodução das desigualdades sociais”. (1988:141 e 142). Para ele, é o fato da continuidade, criação e recriação das contradições sociais que confere à história do século XX as muitas ressonâncias da realização do movimento dialético empreendido por Marx.

Vale ressaltar que, embora não seja encontrada em Marx uma densa e sistematizada tematização sobre a concepção de Estado, suas formulações lançaram as bases de uma *doutrina social e política revolucionária*, fundamentada em um conceito *histórico-político* de Estado que procura revelar a essência da luta de classes e suas contradições e antagonismos. É exatamente esse caráter ambíguo e contraditório do Estado capitalista que interessa para os fins deste estudo, e para o que também a apropriação da fertilidade do pensamento de Gramsci é fundamental.

## 1.2 - A Concepção de “Estado Ampliado” em Gramsci

“Pode-se empregar a expressão “catarsis” para indicar a passagem do momento puramente econômico (ou egoísta-passional) ao momento ético-político. isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa, também, a passagem do “objetivo ao subjetivo” e da “necessidade à liberdade”. (Gramsci, 1995: 53)

O Estado capitalista do século XX desenvolveu-se em meio a lutas e pressões da classe trabalhadora, sendo obrigado a incorporar novos *direitos de cidadania política e social* diante do que tem sido chamado de *socialização da política*, processo que se traduz na inserção de amplos segmentos da população nas múltiplas organizações políticas e sociais que foram sendo constituídas no decorrer do século, caracterizando-se como *esferas públicas*. Com a ampliação efetiva dessa *cidadania política*, amplia-se a composição do Estado que passa a ter novas configurações e novas determinações.

Nesse sentido, o novo Estado capitalista deixa de ser um “comitê executivo” e passa a constituir-se em espaço de *concessões e negociações*. É exigido que ele se abra à representação e aos interesses de outros segmentos sociais. Converte-se em *arena da luta de classes*, como expressão de uma nova correlação de forças. A concepção de Estado *ampliado* em Gramsci altera substancialmente a relação que se estabelece entre o Estado e os diferentes segmentos, nas decisões que contrariam os interesses das diversas demandas. Essa nova configuração do Estado moderno corresponde à concepção marxiana de Estado, desenvolvida por Gramsci neste século. Entende-se que ela está ligada organicamente aos processos de ampliação e construção da cidadania ativa que prevê *direitos políticos, civis e sociais*.

A teoria ampliada do Estado é um conceito decisivo para a *teoria política moderna*. Essa teoria consiste, substancialmente, na concepção de que o *poder estatal* contemporâneo não se esgota nos aparelhos repressivos e coercitivos do *Estado*, mas se difunde pelo conjunto da *sociedade civil*.<sup>1</sup>

Nesse sentido, vale destacar alguns conceitos-chave da obra de Gramsci, relativos à concepção de *Estado e sociedade civil*, ressaltando a atualidade de seu

<sup>1</sup> Este estudo fundamentou-se, em particular, em duas obras de Gramsci: *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno* (1991) e *Concepção Dialética da História* (1995), como aproximação e aprofundamento da teoria *ampliada* de Estado. Como referências bibliográficas complementares recorreu-se a estudiosos e intérpretes do pensamento gramsciano, em particular às análises de Coutinho, em diferentes obras deste autor (1980, 1990, 1994, 1994, 1997 e 1998), como ainda a Gruppi (1978), Portelli (1977) e à Semionatto (1998), que enfatizam o *social* e o *político* no pensamento teórico-metodológico de Gramsci e nas interpretações acerca de *conceitos-chave* do seu pensamento como: questão do Estado,



pensamento. Entende-se que sua contribuição ao *pensamento social contemporâneo* está, precisamente, na construção de uma estratégia para o “ocidente” a partir do quadro sócio histórico de seu tempo. Essa estratégia pode ser sintetizada como uma *revolução cultural e moral* na perspectiva da construção de um novo *bloco histórico* na luta contra a hegemonia burguesa. Em vista disso, o Estado caracteriza-se pela bipolaridade *coerção-consenso*, ou ainda, *dominação-direção*.

Em sua obra *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno* (1991), Gramsci elabora uma profunda reflexão acerca do Estado, no contexto das sociedades europeias de capitalismo avançado. Segundo Coutinho (1998), ele elabora sua estratégia revolucionária fundamentando-a no estudo de sociedades “ocidentais” bastante complexas. Sua principal experiência foi a do fracasso da revolução socialista nos países da Europa Ocidental e Central. Gramsci assistiu, em 1920, em seu próprio país, ao esvaziamento e à derrota do movimento dos “conselhos de fábrica”, uma experiência de *democracia direta*, da qual foi o principal teórico. Coutinho (1998) ressalta que Gramsci vivenciou uma conjuntura histórica (ao contrário de Marx, em 1848-1850) que efetivou uma maior concretização (ou “ampliação”) do *fenômeno estatal*. Essa conjuntura foi marcada por uma intensa *socialização da política* (movimento de crescente participação das massas na vida pública) que resultou, entre outras conquistas, no sufrágio universal, na criação de grandes partidos políticos de massa e na ação efetiva de sindicatos profissionais e de classe. A esfera política dos Estados oligárquicos cedeu lugar a uma nova esfera pública “ampliada”, caracterizada pelo protagonismo de amplos movimentos de massa. Basta lembrar o *fascismo*, na Itália, que foi definido por Gramsci como “um movimento reacionário com base organizada de massas”.

Portanto, o contexto histórico no qual Gramsci viveu foi marcado por uma crescente ampliação do número de pessoas direta ou indiretamente envolvidas em atividades políticas. Surge igualmente uma contradição. De um lado, uma *socialização da participação política*, e, de outro, a *apropriação privada* (individual ou de grupo) dos aparelhos de poder. A crítica marxiana da economia política já havia chamado atenção para o caráter formal e jurídico que essa “igualdade” assume nos regimes de “aparente” inspiração democrática. Ela era limitada e, de certo modo anulada, pelas desigualdades econômicas e sociais. Em *O Capital* (1867), Marx já indicara um aspecto básico do capitalismo: o processo crescente de socialização do *trabalho* e das forças *produtivas*.

Indicou também a contradição que esse fato introduzia na dinâmica do modo de produção capitalista, ou seja, entre o *caráter social do trabalho* (ou socialização das forças produtivas) e a *apropriação individual* ou privada dos frutos desse trabalho social. Ao discorrer sobre o *trabalho social*, Marx (1988) argumenta:

“O trabalho, entretanto, o qual constitui a substância dos valores, é trabalho humano igual, dispêndio da mesma força de trabalho do homem. A força conjunta de trabalho da sociedade, que se apresenta nos valores do mundo das mercadorias, vale aqui como uma única e a mesma força de trabalho do homem, não obstante ela ser composta de inúmeras forças de trabalhos individuais. Cada uma dessas forças de trabalho individuais é a “mesma força de trabalho do homem como a outra à medida que possui o caráter de uma força média de trabalho social”... (1988:48).

Ao argumentar sobre a *divisão social do trabalho* como condição de existência para a produção de *mercadorias*, diz:

“na totalidade dos vários tipos de valores de uso ou corpos de mercadoria aparece uma totalidade igualmente diversificada, de acordo com gênero, espécie, família, subespécie, variedade, de diferentes trabalhos úteis – uma divisão social do trabalho. Ela é condição e existência para a produção de mercadorias, embora, inversamente, a produção de mercadorias não seja a condição de existência para a divisão social do trabalho [...] apenas produtos de trabalhos privados autônomos e independentes entre si confrontam-se como mercadorias”. (1988:50).

O que se pretende ressaltar é que os fundamentos da *ontologia do ser social*, que dão suporte à teoria social de Marx, reaparecem em Gramsci em suas formulações sobre a concepção de Estado “ampliado”. Em Gramsci, “a *ampliação* do conceito de *Estado* consiste em articular dialeticamente os momentos abstratos obtidos na análise dos modo de produção com as determinações mais concretas que resultam do exame da formação econômico-social enquanto nível mais complexo da *totalidade societária*” (Coutinho, 1994: 15). Daí que as pesquisas e produções teóricas de origem gramsciana sempre elaborem o conceito de Estado tendo em vista as complexas articulações da formação econômico-social.

O conceito gramsciano da *superestrutura do bloco histórico* e suas análises acerca das relações entre *sociedade política e sociedade civil* muito contribuíram para a definição e o aprofundamento do quadro conceitual dos *direitos sociais* e da relação *Estado e Sociedade*. Recorrendo aos originais de Gramsci, especialmente sua obra - *Concepção Dialética da História* (1995), pode-se ler:

“a estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”<sup>2</sup>, isto é, o conjunto complexo - contraditório e discordante - das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema *totalitário* de ideologias reflete racionalmente a contradição da *estrutura* e representa a existência das condições objetivas para a inversão da *práxis*... O raciocínio se baseia sobre a necessária reciprocidade entre estrutura e superestrutura (reciprocidade que é precisamente o processo dialético real)”. (Gramsci. 1995: 52 e 53).

Gramsci, nos "*Cadernos*", explicita, também, a natureza do *bloco histórico* ao defini-lo como o conjunto da *superestrutura*, ou seja, “é o reflexo do conjunto de relações sociais de produção”. Esta análise encontra-se em Portelli (1983) que afirma que “as *superestruturas* do bloco histórico formam um conjunto complexo, em cujo meio Gramsci distingue duas esferas essenciais: a da *sociedade política*, que agrupa o aparelho de Estado, e a da *sociedade civil*, isto é, a maior parte da *superestrutura*” (1977: 19). Segundo Portelli (1997), “Gramsci retorna frequentemente, nos *Quaderni*, ao conceito de *sociedade civil*, para definir “a direção intelectual e moral” de um sistema social”. Portanto, a interpretação da relação orgânica e dialética entre infra-estrutura e super-estrutura é a pedra fundamental onde Gramsci elabora sua teoria de *hegemonia e democracia*.

Com base nessa concepção de Estado ampliado, é possível afirmar que a distinção entre "*sociedade política*" e "*sociedade civil*" efetuada é, sobretudo, o lugar teórico que evidencia uma *nova concepção de Estado*. Gramsci analisa a complexidade, a articulação e a relativa independência das instituições e das organizações, através das quais se exprime o poder de uma classe, e explica a relação dialética entre coerção e consenso, ditadura e hegemonia. O Estado passa a ser, na sua opinião, mais ou menos "ditatorial" ou "hegemônico" e "consensual", dependendo da predominância de uma ou outra esfera. Para ele, o Estado, ao tornar-se uma síntese contraditória e dinâmica entre a "*sociedade política*" (ou Estado) e a "*sociedade civil*", necessita obter o *consentimento*, ainda que relativo, dos *governados*, sendo muitas vezes obrigado a abrir-se à satisfação dos interesses de outros segmentos sociais fazendo concessões. Tal predominância resulta da correlação de forças entre as classes sociais, no interior da superestrutura. Nessa perspectiva, Gramsci atribuiu considerável importância ao conceito de *sociedade civil*, interpretando-a como o *complexo da superestrutura ideológica, ou seja, a direção intelectual e moral de um sistema social*. Com base nesse conceito, infere-se que a *ação política*, no âmbito da *sociedade civil*, não se apresenta de forma estanque ou isolada, mas se manifesta numa

---

<sup>2</sup> Grifos do autor.

relação de representatividade, de consciência e de posições político-ideológicas. Uma concepção tão ampla explica, suficientemente, por que Gramsci lhe atribui papel essencial no *bloco histórico*. Para ele, a sociedade civil e a sociedade política mantêm relações permanentes de reciprocidade. Não existe uma separação orgânica entre o *consenso e a força*. Há uma estreita colaboração dos órgãos das duas esferas, na sociedade. É precisamente esse caráter ambivalente e contraditório entre a sociedade civil e a sociedade política que traduz a *ampliação* do seu conceito de Estado. Segundo Ianni (1996):

“O Estado e a sociedade se constituem reciprocamente, realizam-se em uma *totalidade aberta*, em movimento. São constituídos e constituintes, na trama das relações, processos e estruturas que caracterizam as partes e o todo”. (Ianni, 1996:57).

O significado de *sociedade civil* é algo que se estende a toda a vida social pré-estatal, como momento do desenvolvimento das relações econômicas, que precede, abrange e determina o momento político, e, portanto, um dos termos da antítese *sociedade-Estado*. Em *A Ideologia Alemã (Fenerbach)* (1993), Marx e Engels enfatizam que a anatomia da *sociedade civil* deve ser buscada na *economia política*:

“A *sociedade civil* abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase, e, nesse sentido, ultrapassa o Estado e a nação, se bem que, por outro lado, deve se fazer valer frente ao exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como *Estado*.” (1993: 53)

Mas, para Coutinho (1997), trata-se de um fenômeno diferente das análises empreendidas pelos jovens Marx e Engels em 1848, e mesmo por Locke e pelo liberalismo clássico, que consideravam o Estado como um poder que assegura a propriedade e monopoliza a coerção, garantindo e protegendo a autonomia da esfera privada do mundo das relações econômicas, no qual deve intervir o mínimo possível. A idéia que surge no final do século XIX e se fortalece no século XX é a de uma *esfera pública* situada fora desse Estado *oligárquico*, ou seja, é a própria *sociedade civil* na concepção gramsciana. Com isso, o âmbito do Estado se *amplia* e ganha novas determinações. Em Marx e em Engels, o termo *sociedade civil* designa o mundo de economia dos interesses privados. Assim, Gramsci retoma o termo (bastante utilizado na obra de Marx) e empresta-lhe um conteúdo diverso diante de um fenômeno historicamente

novo, precisamente esse *espaço público* situado entre a *economia e o governo* ou - para continuar usando a terminologia gramsciana - entre a *sociedade econômica (civil)* e a *sociedade política*. Com base na análise de Coutinho (1997), “trata-se de uma esfera que, sem ser governamental, tem incidências diretas sobre o Estado, na medida em que nela se forjam claras *relações de poder*” (1997: 163). Daí que, para Gramsci, a *sociedade civil* torna-se um momento do próprio Estado, agora concebido de modo *ampliado*. Nesse sentido, o Estado torna-se uma *síntese contraditória* e dinâmica entre a *sociedade política* (ou Estado *stricto sensu*, ou Estado-coerção, ou simplesmente governo) e a *sociedade civil*. Colocada a questão nesses termos, na medida em que a sociedade civil corporifica e representa os múltiplos interesses em que se divide a sociedade como um todo, o Estado capitalista *ampliado* - aquele que existe nas sociedades que Gramsci chamou de *ocidentais*, ou seja, onde ocorreu uma *socialização da política* - já não pode ser estável e se reproduzir mediante o simples recurso da coerção.

Nessa perspectiva, “a *sociedade civil* é uma esfera específica, dotada de legalidade própria, funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido restrito”. (Coutinho, 1994:55).

Sobre o conceito de sociedade civil, Coutinho (1993) afirma que ela “persiste com seu potencial inexplorado, como patrimônio de uma rica experiência de unidade e luta democrática, que já provou sua eficácia e ajudou a sociedade contemporânea a dar justo valor à política, ao pluralismo, à cidadania” (1993: 151). Analisa (1997) a influência dos novos fenômenos no mundo capitalista ocidental, tanto na esfera econômica quanto na política, que modificaram a natureza do Estado capitalista e as formas de organização da *sociedade civil*, até então *atomizada e despolitizada* e sobre a qual o Estado exercia seu poder. Ressalta que, em face do Estado - e formando um *novo espaço de construção da esfera pública* -, surge uma nova sociedade que se associa, faz política, multiplica os pólos de representação e organização dos interesses frequentemente contrários àqueles representados *no e pelo* Estado. Configura-se, assim, uma *ampliação* efetiva da cidadania política, conquistada de baixo para cima.

Os *Cadernos do Cárcere* (1929), obra da maturidade política de Gramsci, marcam o verdadeiro ponto de inflexão no desenvolvimento da teoria marxiana do Estado e da revolução. Gramsci redige Os *Cadernos* em uma conjuntura marcada pelo início da *socialização da política* com o surgimento de uma complexa rede de organizações de massa. Com isso, o espaço da política se amplia para além do âmbito do Estado, surgindo

como componente decisivo dessa nova esfera pública “ampliada” .

Vale ressaltar que trata-se de uma *ampliação* de novos elementos que, no entanto, não eliminam o núcleo fundamental da análise de Estado em Marx e Engels, em particular no seu *caráter de classe, aspecto coercitivo e momento repressivo*. Este estudo entende que a reflexão gramsciana repõe o *núcleo central* da análise marxiana e o desenvolve através do acréscimo de novas determinações históricas. O percurso teórico-metodológico empreendido por Gramsci vai do abstrato ao concreto, um caminho que reproduz um movimento diacrônico na própria realidade histórico-social, prosseguindo o trabalho iniciado por Marx e estendendo-o a novos âmbitos e determinações da *totalidade social*.

Para Coutinho (1998), não há, em Gramsci, contribuições de relevo sobre os *fenômenos econômicos* do mundo contemporâneo. A economia é a ciência social particular para a qual Gramsci menos contribuiu. Sua principal contribuição reside na *crítica histórico-ontológica* de duas ciências sociais particulares: a *sociologia e a ciência política*. Contudo, embora não proponha uma exaustiva discussão e tematização sobre as determinações econômicas do capital, ele não entende a política como reflexo da economia, como instância mediadora entre a produção material e a reprodução da vida humana. Para explicar a realidade social, utiliza o princípio da *totalidade* que, segundo ele, leva em conta as especificidades e determinações dos momentos parciais (aspectos políticos, econômicos e culturais) e seus encadeamentos recíprocos.

Segundo Simionatto (1998), a reflexão gramsciana sobre o *social e o político*, é atravessada pelo princípio da *totalidade*, ressaltando que as duas esferas não são tratadas desvinculadas do fator econômico, ou seja, da relação entre *infraestrutura e superestrutura*. A *centralidade* de sua obra é marcada, sobretudo, pelo estudo dos *fenômenos superestruturais* da esfera da *política e da cultura* e de suas expressões e determinações no âmbito da ordem capitalista. Gramsci amplia o campo de suas análises, colaborando para a crítica ontológica de outras esferas do ser social. A sua produção apresenta-se como uma pesquisa em movimento na medida em que vai apreendendo a *processualidade* e a *historicidade do social*, o *caráter das lutas de classe* e o *jogo das relações sociais*. Entende que esses elementos possibilitam a apreensão das contradições constituintes e constitutivas da realidade social. O seu pensamento crítico demonstra compromisso com os desafios da modernidade, num determinado estágio do desenvolvimento capitalista essencialmente marcado por processos de *exclusão social, antagonismos e desigualdades*

*sociais* e em que as classes sociais pauperizadas passaram a ser excluídas de qualquer forma de *cidadania*, porque a acumulação interna expressava o dinamismo da economia sob a égide do capital industrial, criando um quadro aparente e ilusório de “ascensão social”. Esse crescimento econômico aprofundou as contradições já existentes, desencadeando novos conflitos sociais. A obra gramsciana marca as possibilidades reais e históricas de cada classe social (burguesia e massas trabalhadoras) no processo de construção da *hegemonia*. Suas análises, a partir de problemas reais, demonstram sua capacidade de estabelecer a necessária relação dialética entre *teoria e prática*.

Simionatto (1998) ressalta que torna-se cada vez mais claro, em Gramsci, que o processo de estruturação de uma nova *hegemonia* não ocorre somente a partir de determinações econômicas. A estrutura da sociedade é fortemente determinada também por *idéias e valores*. Daí a sua compreensão de que a luta pela *hegemonia*, que se traduz em *emancipação política* do proletariado, encerre em si um amplo debate sobre a esfera da *cultura*, entendida como “espaço de desenvolvimento da consciência crítica do ser social”. Gramsci argumenta que, dadas as condições de subalternidade intelectual em que as classes trabalhadoras sempre se encontram, torna-se necessário um novo *projeto cultural* que possibilite uma vivência democrática dessas classes, independentemente do domínio ideológico da classe burguesa, tornando-as capazes de intervir e transformar a realidade. Ao resgatar a esfera da *cultura*, Gramsci o faz também como reação ao avanço do poder do *Estado moderno* que, sob o manto da democracia, coloca, de forma aparente e abstrata, a questão dos *direitos políticos, civis e sociais dos cidadãos*.

Para Simionatto (1998), do ponto de vista da *totalidade*, na perspectiva analítica gramsciana, o *social* e o *político* articulam-se com outros conceitos e com a apreensão das novas determinações da realidade contemporânea, como *hegemonia, cultura, economia, história, ideologia, senso comum, Estado, sociedade civil, classes sociais, cidadania, democracia, revolução*.

Assim, um outro conceito gramsciano de relevância refere-se à esfera da *cultura*. Na visão gramsciana, o termo *cultura* não se reduz a uma esfera autônoma na organização dos processos sociais. Ele apresenta uma lógica interna que define os parâmetros das manifestações do capitalismo na sociedade contemporânea. O estágio atual do capitalismo encerra em si uma *lógica cultural* que vem provocando mudanças significativas no plano da superestrutura.

Para Simionatto (1998), Gramsci recupera a discussão da *cultura* como esfera constitutiva do ser social, em seu sentido coletivo e não individual. Embora não seja um “culturalista”, busca problematizar a *cultura* em suas interfaces com a *economia* e a *política*, por entendê-la como necessária à crítica da ordem das coisas e como elemento fundamental relacionado com a transformação da realidade. As suas análises fornecem elementos essenciais que possibilitam problematizar a esfera cultural na ordem presente. Para ele, “crítica” significa cultura e *cultura* não significa a simples aquisição de conhecimentos, mas, sobretudo, posição frente à história, conquistando uma “consciência superior”. Significa, ainda, que as classes populares devem compreender seu valor e suas funções, mediante o pleno exercício e gozo dos direitos e deveres.

Sobre a função *ético-cultural* do Estado, Gramsci afirma:

“cada Estado é ético quando uma das suas funções mais importantes é a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral. nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes [...], mas, na realidade, no fim predominam uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes”. (1991: 145)

Essa passagem da elaboração superior da *estrutura* em *superestrutura* na consciência dos homens, ou seja, a passagem do “objetivo ao subjetivo”, expressa-se através do conceito “amplo” de política, denominado por Gramsci de “catarse”. Essa é a tarefa “ontológico-dialética” que ele propõe como construção de um novo *bloco histórico*, que se configura substancialmente como um momento *ético-político* que se eleva ao nível da consciência universal. Nesse processo, a *estrutura*, como força exterior que esmaga o homem e o torna passivo, transforma-se em instrumento de autonomia e liberdade, onde as classes passam a ter condições para elaborar um projeto de sociedade por meio de uma ação coletiva e política. O momento *catártico* é aquele em que o homem afirma sua liberdade em face das estruturas econômico-sociais, revelando que, embora condicionado por essas estruturas, é capaz de gerar novas iniciativas. Com base nesta reflexão, todas as esferas sociais contêm, como possibilidade, o momento de *liberdade e de universalização*.

Portanto, a *vida social* é produto da ação dos homens na qual *consciência* e *vontade* aparecem como fatores decisivos na transformação do real, sem deixar de levar em conta as *condições históricas objetivas* que independem da consciência e da vontade. É na esfera da *cultura* que se evidenciam as possibilidades de o *ser social* passar do *reino das*



*necessidades ao reino da liberdade*, buscando superar a esfera dos interesses corporativos restritos e particulares que desconhece o valor da hegemonia e sua perspectiva de totalidade. Esse momento constitui o que Gramsci denomina de passagem de “classe em si” para “classe para si”, com o objetivo de criar um novo “bloco histórico”.

Sobre o emprego da expressão *catarse* (“*catarsis*”) e da filosofia da práxis, Gramsci (1995) argumenta:

A estrutura da força exterior que subjuga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em fonte de novas iniciativas. A fixação do momento “catártico” torna-se, assim, toda a filosofia da *práxis*; o *processo catártico* coincide com a cadeia de sínteses que resultam do desenvolvimento dialético”. (1995: 53)

Nessa linha de abordagem e a partir dessas perspectivas analíticas, é possível afirmar que os conceitos de *catarse* e de *práxis social* constituem a síntese do projeto gramsciano.

Segundo Simionatto (1998), o termo *hegemonia* – do grego *eghestai*, *eghemonia* – significa “ser direção”, “ser guia”. Em Gramsci, ele designa as formas burguesas de dominação ideológica e institucional no Estado capitalista. O conceito de *hegemonia* é entendido como capacidade de dirigir, de dominar, o que implica vivenciar o exercício do poder também no domínio da superestrutura. Gramsci faz referência ao processo de unificação das formas de luta e de combate ideológico da classe operária em seus enfrentamentos com o Estado burguês. Trata-se de uma nova *hegemonia* que se traduz em uma transformação radical da concepção de mundo, respaldada por um novo *bloco histórico*, do qual a classe operária é a força dirigente. A noção de *bloco* remete, portanto, ao conceito de *hegemonia* que a determina. A própria *superestrutura* da sociedade burguesa com seus antagonismos e contradições torna possível a intervenção desse *bloco histórico* que poderá viabilizar sua *hegemonia ideológica* antes mesmo de adquirir poder e assumir a *direção do Estado*. Por essa via, as classes pauperizadas também poderão conquistar a *hegemonia* (capacidade de dirigir) no âmbito da *sociedade civil*, antes mesmo de conquistarem o poder político e dirigir o *aparato estatal*.

Para Simionatto (1998), em Gramsci, o surgimento de um novo *bloco histórico* como alternativa de poder, sob a hegemonia do proletariado, implica a superação do corporativismo residual e a construção de uma nova *consciência de classe*, que se manifesta

e se concretiza na prática política. É nessa direção que Gramsci faz referência à noção de ditadura do proletariado e à supressão do Estado burguês pela via do processo revolucionário. Esse momento, essencialmente *ético-político*, pressupõe levar em conta o processo de correlação de forças sociais e implica na passagem da *estrutura* (base material e econômica da sociedade) para *superestruturas* mais complexas (ideologias e visão de mundo). Esta é a fase em que as ideologias se convertem em “partidos”, como forma superior de organização. Estes buscam difundir suas idéias por toda a sociedade, determinando, além do aspecto econômico e político, a *unidade intelectual e moral*, mediante a elaboração de um “plano coletivo e universal” que leva à *hegemonia* de um determinado grupo social sobre os demais grupos. Essa é a função hegemônica, pedagógica e ética do *partido*, como intérprete de uma nova *vontade coletiva*.

Diante do exposto, infere-se que a construção da *hegemonia* em Gramsci exige compromisso de classe, vontade coletiva e abertura de espaços às novas frações das classes sociais.

Para Gruppi (1978), essa *hegemonia* consiste em:

“determinar os traços específicos de uma condição histórica, de um processo, tornar-se protagonista de reivindicações que são de outros estratos sociais [...], de modo a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança na luta contra o capitalismo” [...] (1978:59).

Quando Gramsci define hegemonia como “direção intelectual e moral”, deixa claro que essa direção é exercida também no *campo das idéias e da cultura*, segundo as forças sociais que se colocam no cenário da história, operando sobre o modo de pensar e conceber o mundo. Daí que o conceito de *hegemonia* se exerce sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade que se expressam em relações materiais de produção e no poder estatal. *Cultura e política* aparecem como questões inseparáveis e como elementos norteadores de uma nova *consciência de classe*, crítica e criadora de história. Em síntese, como instrumentos da *práxis política*.

Na leitura de Simionatto (1998), em Gramsci:

“a noção de hegemonia como totalidade significa a unificação da estrutura em superestrutura, da atividade de produção e de cultura, do particular econômico e do universal político. Não se trata de uma universalidade ideológica, mas antes concreta, pois os interesses particulares passam a articular-se com os interesses universais”. (1998: 46).

A esfera cultural, então, apresenta-se como indispensável ao processo de construção da *hegemonia* e à conquista do *consenso* e da *direção político-ideológica* pelas classes subalternas, apesar de sua história fragmentada, episódica, facilmente atravessada pelas ideologias conservadoras. Gramsci vê na *práxis política* o caminho para se passar da fragmentação à unicidade e a uma forma de pensar crítica e coerente. Portanto, na constituição do *bloco histórico*, as duas instâncias, *infraestrutura* e *superestrutura*, se opõem dialeticamente, mantendo, em contrapartida, uma estreita dependência, formando um conjunto complexo e contraditório.

A *hegemonia* que assegura a coesão desse *bloco* sustenta-se em uma nova concepção de mundo – nível *superestrutural* – e caracteriza-se na capacidade que a classe hegemônica dirigente há de possuir para apontar soluções concretas para os problemas - nível *infraestrutural*. Nesses termos, a *hegemonia*, ao colocar um novo campo de lutas e de alianças, coloca também uma nova concepção de economia, política, sociedade e Estado. Então, o conceito de *hegemonia*, em Gramsci, contém em si possibilidades de *emancipação coletiva*, não só para determinados indivíduos ou segmentos sociais, mas para *toda* a sociedade.

A rigor, com base nessa análise gramsciana, a *sociedade civil* apresenta-se como um conjunto de organismos chamados “privados” que corresponde à função de *hegemonia* que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade. Trata-se mais precisamente do conjunto de *instituições* responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais e elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias. Assim, a *sociedade civil* compreende o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, e outros. A noção de *Estado* corresponde à de “sociedade política” e representa o momento da força e da coerção (função de dominação) da vida social. A “sociedade política” e a “sociedade civil” correspondem aos dois níveis da *superestrutura*. Essas duas esferas se distinguem e recebem de Gramsci atenção especial pela função que exercem na organização da vida social e, em particular, pela articulação e reprodução das *relações de poder*. Em conjunto, elas formam o *Estado*, em sentido “amplo”. A função desse *Estado* “ampliado” é a formação de uma *vontade coletiva* e a garantia de efetividade de uma *unidade intelectual e moral* no sentido de que as idéias e valores sejam concebidos como *valores universais* (esfera da cultura).

A adoção da estratégia política de um longo processo de reformas, à qual Gramsci chamou *guerra de posição*, permite a conquista permanente e cumulativa de novos espaços no interior da esfera pública, efetuada tanto pela *sociedade civil*, quanto pela *sociedade política*, abrindo possibilidades à inversão da correlação de forças entre os segmentos representados por essas duas instâncias. Nesse sentido, “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados.” (1991: 87).

Coutinho (1994) analisa que o fato de o Estado ampliado constituir-se em *sociedade política* e *sociedade civil* cria as condições de viabilidade para assegurar ao *proletariado* a posição hegemônica na conquista de um novo *consenso*. O pressuposto é de identificação entre o aparato estatal e os “aparelhos privados de hegemonia”. O que se explicita é a *dialética da unidade na diversidade* que existe entre as duas esferas.

Nos casos em que o Estado capitalista já se ampliou, a motivação da luta de classe deverá estar na estratégia denominada “guerra de posição”, que se caracteriza pela conquista progressiva de espaços e posições políticas “no meio e através” da *sociedade civil* e que leva à formação gradual de um novo *bloco histórico*. Esse bloco, ao alterar a correlação de forças na sociedade civil, cria as condições de ascensão de uma nova classe orientada por uma nova *visão de mundo*. A estratégia política denominada “guerra de posição” é, para Gramsci (1991):

“verifica-se na arte política aquilo que ocorre na arte militar: a guerra de movimentos transforma-se cada vez mais em guerra de posição, podendo-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara minuciosa e tecnicamente no tempo de paz. Na estrutura de massa das democracias modernas, tanto as organizações estatais como o complexo de associações na vida civil constituem para a arte política o mesmo que as “trincheiras” e as fortificações permanentes da frente na guerra de posição: elas fazem com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra, etc”. (1991:92).

Essa perspectiva analítica fundamenta a concepção de que, para além de interpretações idealistas, a *sociedade civil* não existe descolada das *condições objetivas* onde ocorrem a produção e reprodução da vida material e das relações sociais. Nesse sentido, a construção de uma nova *hegemonia* não significa apenas a subordinação de uma classe a outra, mas implica, sobretudo, a capacidade de a classe dominante alcançar, efetivamente, a elaboração de uma “*reforma intelectual e moral*” que se traduz em uma

nova visão de mundo, em um novo “bloco histórico”. Portanto, o Estado repousa sobre uma *base cultural e hegemônica* que legitima e justifica suas ações que, sendo as mesmas do grupo social dominante, tornam-se amplas. Sua *hegemonia* está assentada na *adesão e no consentimento* de cidadãos identificados com um determinado modo de vida. Então, o centro da nova ordem deve residir não no fortalecimento do Estado, mas substancialmente na “ampliação” da *sociedade civil*.

Com sua teoria de Estado, Gramsci preocupa-se com a elevação das condições de vida das classes populares e com a sua *inclusão* no cenário político e nos processos histórico-sociais. Suas análises colocam com clareza intelectual o estudo da relação entre as condições *objetivas* e as condições *subjetivas* dos eventos históricos, uma vez que, para ele, “a discussão pode versar sobre o grau e a intensidade das forças subjetivas, e sobre a relação dialética entre as forças subjetivas contrastantes”. (1991: 80)

Nesse campo contraditório, a parcela da sociedade civil representada pelos institutos democráticos defensores de uma “cultura pública e democrática”, gestada no interior do processo de *socialização da política*, precisa ser fortalecida, vinculando suas lutas a questões maiores, à “grande política”, para usar uma expressão sua. Esses Institutos, que se expressam por intermédio dos partidos e sindicatos, movimentos sociais, ONGs, universidades, organizações culturais, etc, passam a desempenhar um papel fundamental na relação Estado/sociedade. Atuam, em particular, na defesa de *interesses universais*, na prioridade *do público sobre o privado*, e contra práticas coercitivas e excludentes que expressam um flagrante retrocesso à “modernidade”.

O desafio está em não permitir que essas lutas fiquem restritas a reformas pontuais, desvinculadas de um projeto totalizador. As lutas cotidianas das classes populares pelo acesso às *políticas sociais* (assistência, moradia, habitação, educação, e outras), como concretizadoras dos *direitos sociais*, quando transformadas em demandas fragmentadas, tornam-se facilmente despolitizadas e burocratizadas pelo Estado.

Nesse cenário de *tensão* permanente entre sociedade política e sociedade civil (segmentos pauperizados), a relação dialética entre *social e político, político e econômico, Estado e sociedade, público e privado* depende, fundamentalmente, do fortalecimento daqueles organismos e de sua capacidade de fazer política e dinamizar as relações, constituindo-se em espaços democráticos de representação de interesses coletivos. Para tanto, é preciso *ampliar* os canais de participação nos processos decisórios entre governantes e governados, bem como as formas de acesso às *políticas sociais*. Sobre o

processo de construção da hegemonia da sociedade civil e sua relação com a sociedade política, Gramsci afirma:

“toda a discussão havida para a sua efetivação e o dogmatismo jurídico derivado do seu advento constituem o resultado da luta entre a sociedade civil e a sociedade política de um determinado período histórico com certo equilíbrio instável entre as classes, determinado pelo fato de que algumas categorias [...] ainda estão muito ligadas às velhas classes dominantes.” (1991: 95).

É a partir dessa perspectiva que a *democracia representativa* vai abrindo espaços para a *democracia direta e participativa*, através da ação desses novos atores políticos. É nesse processo de ampliação da *esfera pública* que as funções de domínio e coerção do Estado vão sendo substituídas pelas de *hegemonia e consenso*, ou seja, “a sociedade política vai sendo reabsorvida pela sociedade civil”. Gramsci (1991) fundamenta sua concepção de *Estado ampliado* propondo a superação das fases extremas “corporativo – econômicas” :

“permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo, identificação que não passa de uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revestida de coerção”). (1991:149).

Assim, entende-se que, na realidade contemporânea, além da força dos *partidos* como instituição ético-política, as formas de *democracia direta*, como espaços públicos (Conselhos, ONGs), têm desempenhado um papel fundamental para além da institucionalidade estatal. O fortalecimento dessas instâncias não significa, contudo, transferência de responsabilidades, mas implementação de propostas democráticas como expressão da *vontade coletiva*. A ampliação de espaços de *democracia direta* possibilita a formação de alianças e a defesa de interesses de classe em torno de um *projeto societário* voltado à socialização do poder econômico e do poder político. Esse conjunto de forças, apesar do agravamento da *questão social* e da complexidade dos processos sociais em curso na atualidade, pode ser capaz de redirecionar “o pêndulo da história” para o campo da *justiça e da equidade social, da igualdade e da democracia*.

Apesar da esperança e da utopia como forças motivadoras diante das grandes transformações societárias deste final de século, cumpre-nos indagar em que medida e em

que sentido é possível pensar a *problemática do Estado*, hoje, a partir do legado de Gramsci. Paradoxalmente, as questões cruciais do passado apresentam-se, no presente, cada vez mais complexas. As *desigualdades sociais* não foram resolvidas e acentua-se o descompasso entre as condições mínimas de sobrevivência das classes populares e os privilégios das elites econômicas que detêm grande parte da riqueza produzida no país. O capitalismo continua gerando crises e contradições.

Gramsci, ao desenvolver uma reflexão radical sobre o capitalismo contemporâneo, percebeu que a ordem capitalista havia se complexificado sensivelmente, na medida das novas determinações de seu desenvolvimento. Nesse sentido, Gramsci captou a *concretude do real* a partir do movimento histórico-social de seu tempo. O cenário contemporâneo mantém as contradições, e rearticula-se com base em outros paradigmas. É possível, contudo, resgatar o *método de análise* de Gramsci, uma vez que se apresenta atual e fecundo. Entende-se que ele é necessário e fundamental para a compreensão do caráter ambíguo e contraditório da modernidade, como também para a formulação de um *projeto emancipatório* que leve à construção de um novo *bloco histórico*. Mais do que nunca, os desafios que a modernidade propõe exigem *vontade, ação e iniciativa políticas* capazes de impulsionar uma nova *racionalidade* (diferente da razão instrumental) que englobe e socialize *a economia, a cultura e o poder político*. É preciso reconhecer que a obra gramsciana chama a atenção, na contemporaneidade, precisamente por mostrar-se aberta “ao novo que irrompe na história”. Não se pode ignorá-lo como interlocutor privilegiado do debate sobre o Estado contemporâneo e, sobretudo, pela sua elaboração de uma *teoria da democracia*, uma vez que seu conceito de democracia leva em conta o exercício da *liberdade* que se expressa na construção autônoma e coletiva das normas que modelam o espaço *público* da vida social. Assim, segundo Coutinho (1998), ao propor o predomínio consensual (e hegemônico) do *público* sobre o *privado*, Gramsci propõe um conceito substantivo de *democracia direta* e uma nova forma de conceber a realidade em suas determinações.

Afinal, é do próprio Gramsci (1995) a afirmação de que:

“Se a realidade é como nós a conhecemos, e se nosso conhecimento modifica-se continuamente, isto é, se nenhuma filosofia é definitiva, mas sim historicamente determinada, é difícil imaginar que a realidade se modifique objetivamente com a nossa modificação; e é difícil admiti-lo não apenas o senso comum, como o pensamento científico”. (1995: 53)

Com base nessa perspectiva analítica, torna-se possível entender o Estado como um *fenômeno histórico*, cujas determinações são apanhadas somente a partir da identificação dos contornos *estruturais e conjunturais* das formações econômicas e sociais concretas que lhe dão sustentação, e, ao mesmo tempo, são por ele reproduzidas. Adotando como referência as análises de Gramsci sobre a relação entre essas categorias analíticas (sociais e históricas), este estudo entende que Gramsci trabalhou essas questões com radicalidade, na medida em que demonstra como o *Estado capitalista* moderno condensa as relações sociais de modo complexo e contraditório, segundo a correlação de forças que se estabelece no interior da *sociedade civil*. Nesse particular, ele aparece como instância contraditória de mediação da *práxis social*, como espaço de luta e, ainda, como expressão dialética das relações sociais. Gramsci (1995), ao analisar o significado “teórico” e histórico dessa discussão sobre *práxis*, argumenta: ...

“ ela indica o ponto de passagem “lógico” de toda concepção do mundo à moral que lhe é adequada, de toda “contemplação” à “ação”, de toda filosofia à ação política que dela depende. Em outras palavras, é o ponto no qual a concepção do mundo, a contemplação, a filosofia, tornam-se “reais”. já que tendem a modificar o mundo, a inverter a *práxis*. Por isso é possível dizer que este é o nexos central da filosofia da *práxis*, o ponto no qual ela se atualiza, vive historicamente (ou seja, socialmente) e não mais apenas nos cérebros individuais, cessa de ser “arbitrária” e se torna necessária-racional-real”. (1995: 55).

A partir da compreensão “ampliada” de Estado, também é possível compreender como as *políticas sociais*, em particular a *assistência social*, em diferentes contextos históricos, expressam, no interior do Estado capitalista, os antagonismos existentes entre *capital e trabalho*.

### 1.3 - Sistema de Proteção Social: Estado de Bem-Estar Social

O modo de regulação social capitalista, que consolidou o *Welfare State* a partir da Segunda Guerra Mundial e realizou-se de forma diferenciada em vários países desenvolvidos da Europa e Estados Unidos, entrou em crise no final da década de 60 e começou a sofrer um processo de erosão nesses últimos vinte anos, atingindo as relações entre *Estado, mercado e sociedade*. Os fundamentos dessa crise e o avanço das propostas



neoliberais devem ser buscados na crise do capitalismo, mais do que na análise interna das instituições e mecanismos dessa *regulação social*, embora estes também devam passar pelo crivo de uma avaliação crítica.

A literatura mais recente<sup>3</sup> aponta como razões da sua crise a crescente burocratização desse Estado de Bem Estar Social e a sua impotência para garantir níveis crescentes de autonomia e justiça social, dificultando a consolidação de esferas públicas efetivamente democráticas e indicando algo mais profundo do que o esgotamento de padrões ideais de sociabilidade. Em outros termos, questiona-se a sua possibilidade de compatibilizar *capitalismo e equidade social* no sentido de garantir *direitos políticos e sociais* à maioria da população. Este estudo pretende aprofundar as questões que estão nesse debate contemporâneo sobre o papel do *Estado* em relação à *sociedade*, a redefinição das fronteiras e das relações entre estas duas esferas, num contexto que introduza o dilema entre os processos de *estatização e privatização e o mecanismo de controle social* como peça-chave na constituição dos *espaços públicos*.

Sobre o quadro da redefinição das relações entre *Estado e sociedade civil*, Pereira (1997) realiza uma análise fecunda do ponto de vista conceitual e histórico acerca do *surgimento, constituição e particularidades* do Sistema de Proteção Social, organizado em meados da década de 40, que definiu as políticas sociais do *Welfare State*.

O Estado capitalista do pós-guerra, que passou a ser chamado de Estado de Bem-Estar, incorporou a política social associada a um padrão de organização e política que, naquele contexto, transformou-se num *Sistema de Proteção Social*. Esse Sistema incumbiu o Estado da decisiva responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos. Ao *Welfare State* coube, portanto, além da provisão social, a garantia de leis trabalhistas e do acesso dos cidadãos aos benefícios e serviços de *natureza pública*, num contexto de grave crise econômica e agravamento das questões sociais.

Com base na análise de Pereira (1997), ao complexo político institucional organizado em meados da década de 40 denominou-se *Seguridade Social* que passou a constituir-se na base conceitual e política do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Este estudo encontrou análises fecundas sobre Seguridade Social, do ponto de vista conceitual e histórico, em Oliveira (1995), Pereira (1997), Coutinho (1997), Vieira (1997) e em Mota (1995).

<sup>4</sup> Segundo Mota, 1996, o conceito de Seguridade Social, cuja emergência teve como paradigma a organização do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), após a Segunda Guerra Mundial, compreende “ações compensatórias (para os impossibilitados de trabalhar), cobertura nas situações de riscos do trabalho (doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário), e manutenção da renda (benefícios, aposentadorias e pensões)” (1996: 191), situadas na esfera dos *direitos sociais*. A Constituição Brasileira de 1988 define a política de Seguridade Social como “um conjunto de ações, de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil, destinados a assegurar os direitos de cidadania aos

Assim, constituíram-se pilares do *Welfare State*: políticas de pleno emprego, serviços sociais universais, extensão da cidadania e definição de um padrão sócio-econômico mínimo de sobrevivência digna dos cidadãos. No plano econômico, o intervencionismo estatal encontrou forte sustentação na doutrina keynesiana que, desde 1930, defendia a intervenção do Estado na economia mediante investimentos públicos. No plano social, o intervencionismo foi fortalecido e encontrou respaldo na idéia de *segurança da existência* que postulava a organização de *Sistemas de Seguridade Pública* como *direito* do cidadão e *dever* do Estado. Pereira (1997) ressalta que a principal iniciativa nesse sentido foi o *Plano Beveridge*, elaborado sob a coordenação do Sir William Beveridge, em 1942, que incluiu no sistema de seguridade social *todos* os cidadãos, incorporando *todas* as necessidades sociais. Acrescenta-se a esse suporte teórico - doutrinário, a ampliação do conceito de *cidadania* em T. H. Marshall (1967) - *Cidadania, Classe Social e Status* - que, em 1940, incorporou a categoria de *direitos sociais*. O *Welfare State* tornou-se a instituição responsável pela efetivação desses serviços, entendidos como *direitos sociais*.

As *políticas sociais* providas pelo Sistema de Seguridade Social no âmbito do *Welfare State* são classificadas por Pereira (1997) em :

- *Políticas contributivas, contratuais e mercadorizáveis*, voltadas para o atendimento de necessidades apresentadas por cidadãos inseridos no mercado de trabalho (privado ou público) e/ou no sistema previdenciário contributivo. Essas políticas visam à auto-previsão do cidadão e são impostas pelo Estado na forma de *seguro* (que supõe contrapartida financeira do beneficiário);
- *Políticas distributivas, não-contratuais, não contributivas e*

---

usuários da saúde, da previdência e da assistência social". O princípio da seguridade social preconiza que "a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais". É, portanto, um "direito de todos e dever do Estado", nos termos da lei.

Para Mota (1996), a *Seguridade Social*, como um mecanismo de intervenção social, expressa um dos modos de gestão estatal e privada da força de trabalho, sendo atravessada por contradições e conflitos de classe.

Discorrendo sobre a trajetória da Seguridade Social<sup>4</sup>, Mota (1995) identifica a relação entre as tendências desta e as crises econômicas do capital, relação marcada, neste século, pela *experiência fordista-keynesiana*, que se estende dos anos 30 até o final da década de 60 e pelo *pós fordismo* (neoliberal), que surge a partir da crise dos anos 70.

Diz que, "a participação do Estado na criação de mecanismos de reprodução da força de trabalho, de que é exemplo a implementação de medidas de *proteção social*, consubstanciará uma estratégia mediadora das relações entre produção e reprodução" (1995: 127). Essa generalização das medidas de proteção social, como uma política social do Estado, deu-se sob determinadas condições históricas, adquirindo *status* diferenciados em cada país. Contudo, foi a *partir do pós-guerra* que, nos países desenvolvidos, os sistemas públicos de *Seguridade* transformaram-se na principal forma de intervenção do Estado chegando a consolidar uma determinada organização conceituada como *Estado do Bem-Estar Social (Welfare State)*. Sua característica principal foi o papel desempenhado pelos *fundos públicos*, no financiamento da reprodução da força de trabalho e do próprio capital, seguindo a tradição de Keynes.

*desmercadorizáveis*, desenvolvidas sob a forma de prestação de benefícios e serviços sociais públicos, total ou parcialmente custeados pelo Estado. Essas políticas independem de contribuição e inserção no mercado (não contributivas). Elas abarcam *todos* os cidadãos e se realizam sob duas formas:

- *Monetária*, com transferência de dinheiro aos cidadãos destituídos de renda para que possam obter bens e serviços básicos. Ex.: renda mínima;
- *não monetária*, com serviços e benefícios gratuitos nos campos da educação, saúde, assistência social e outras provisões subvencionadas pelo Estado.

Apesar da noção de *contrato e autoprevisão*, foi a dimensão da *segurança sem contrato* que caracterizou mais fortemente a concepção de *Seguridade Social* inaugurada nos anos 40. Para Pereira, ao privilegiar o *status* de cidadania como uma prerrogativa de todos, essa política ultrapassou a visão contratualista da *proteção social*, protegendo o cidadão como *dever* do Estado. Assim, respaldada nessa visão *não-contratualista da proteção social*, a seguridade do pós-guerra apresenta as seguintes características:

- integração do seguro, benefício e serviços sociais, mediante gestão unificada;
- pluriversificação da cobertura;
- prevenção de riscos.

O conceito de Seguridade Social, portanto, não se restringe ao de previdência social, embora o contenha. Além da dimensão *contratual*, a Seguridade engloba também outras formas de *proteção social*.

Esse padrão de organização política que integrou o contrato ao *status* de cidadania teve significativa expressão até o início dos anos 70. A partir daí, com a crise do petróleo e o desequilíbrio do sistema monetário internacional, o *Welfare State*, a Seguridade Social e a Política Social do pós-guerra sofreram fortes abalos em sua concepção e propostas, confrontado-se com o retorno do *ideário liberal*, nos anos 80. Em uma conjuntura de mudanças estruturais que determinaram o colapso do modelo keynesiano de regulação econômica e social, acentuam-se as restrições às políticas sociais do *Welfare State* com medidas contencionistas de cobertura às necessidades sociais.

Nos atuais anos 90, o sistema de *Seguridade Social* vem sofrendo significativas reorientações conceituais e programáticas, guiadas pela *ideologia neoliberal* conservadora.

O processo de globalização e de desregulação da economia vem requerendo a redefinição das relações entre *Estado, mercado e sociedade* no que se refere à *proteção social*. A lógica neoliberal privilegia a lógica do *contrato*, em detrimento do *status de cidadania e de proteção social*, o que torna evidentes a desqualificação e o esvaziamento da vertente não-contratual e distributiva do sistema de Seguridade Social. Abrem-se os espaços para ações pontuais, focalizadas, estigmatizantes e precárias. Há um recrudescimento no processo de proteção social que aponta para a *desassistencialização* dos cidadãos ou, na avaliação de Yasbek (1995), para a *refilantropização da questão social*.

No horizonte político, percebe-se uma tendência fragmentadora e transgressora dos preceitos constitucionais, com forte pressão da doutrina neoliberal pela privatização e focalização das políticas de Seguridade, particularmente as da assistência social. O contexto é de *retração e desmonte dos direitos sociais*, para usar uma expressão de Pereira (1997), que entende o conceito de Seguridade contido na Constituição Federal brasileira de 1988 como restrito e acanhado, se comparado com o esquema de proteção concebido por Beveridge, em 1942, bem mais ampliado que o brasileiro, uma vez que este se restringe à previdência, saúde e à assistência social.

Pereira (1997) afirma que conceitos como *igualdade, cidadania e democracia* convertem-se em valores liberais que servem para justificar a ampliação da intervenção do Estado na sociedade e também fornecer uma imagem apolítica da constituição do Estado de Bem-Estar. Ressalta que, na prática, assiste-se à inadequação do conceito liberal de *igualdade*, uma vez que a própria *ideologia liberal*, em nome dessa *igualdade*, cria e recria mecanismos operativos que, de certo modo, reformulam seus valores originais. Na verdade, não perseguem os novos valores em seu sentido real, antes restringem o seu conteúdo substantivo dificultando o acesso das classes subalternas à cidadania. Nessa perspectiva, o que se constata, no marco das exigências capitalistas que justificam a adoção de medidas liberais práticas, diante das incômodas desigualdades sócio-econômicas na sociedade industrial capitalista, são valores e práticas contraditórias. Assim, ao mesmo tempo em que os novos valores se identificam com fins *humanitários*, apontando para a substituição da concepção liberal do Estado mercantilista pelos ideais coletivistas e intervencionistas do Estado benfeitor, ainda se privilegiam o *individualismo* e o *utilitarismo* sob a capa da *política social*.

O que se deve relevar na doutrina de Bem-Estar Social é menos sua ambiguidade conceitual incorporando categorias que a situam estrategicamente entre o

liberalismo e o socialismo, e mais a forma contraditória como ela se operacionaliza. É evidente que a *noção de igualdade* postula a existência de um *mercado*, onde se compram e vendem os bens necessários à máxima satisfação individual, modificando o teor da proposta de igualitarismo na sua concepção original. O que prevalece é a idéia de uma *igualdade meritocrática*, na qual as oportunidades de nivelamento estariam disponíveis para serem aproveitadas de acordo com o esforço de cada um, deslocando para a esfera do *direito, do status e do esforço individual* o que só seria efetivamente explicado e obtido ao nível das transformações estruturais duma sociedade dividida em classes.

A partir dessa análise, Pereira (1997) ressalta que a *existência do Estado Social não decorre, efetivamente, do ideal de igualdade, hoje proclamado em escala mundial, mas da imperatividade de administrar o mais efetivamente possível a desigualdade, visando mantê-la dentro dos limites econômicos e políticos-socialmente aceitáveis*. Disso resulta que a realidade do Estado de Bem-Estar, uma vez questionada a *ideologia liberal*, é extremamente complexa e contém em si as mais agudas contradições entre interesses divergentes, próprios das sociedades de classes. Na opinião de Pereira, qualquer análise rigorosa sobre essa realidade deve colocar de pronto a questão da intervenção do Estado junto às desigualdades sociais: se ela representa um recurso a favor ou contra elas. Parte do princípio de que falar de Estado significa referir-se a um *modelo de dominação*<sup>5</sup> diferenciado do de Weber (1974), segundo o qual o Estado é o único detentor do “monopólio da violência”, sob um ponto de vista eminentemente formal, porque não há uma dominação resultante de uma racionalidade formal-legal que incumbe ao conjunto das leis o poder coercitivo sobre os cidadãos. Ressalta, ainda, que se trata de um processo que engloba o conteúdo, o procedimento e as regras da atividade estatal e privilegia sobremaneira as relações contraditórias de interesses entre e intra-classes, e os possíveis resultados da ação do Estado. Em síntese, o processo significa privilegiar uma ação política institucionalizada que cria e recria as condições para a reprodução e expansão do capital e as formas de apropriação do excedente produzidos pelos trabalhadores.

A autora chama atenção para as “visões simplistas” a respeito desse caráter de dominação do Estado, em que prevalecem duas concepções polarizadas, não convincentes: a que vê no Estado o organizador da sociedade, porque a organização das classes sociais é débil; e a que concebe o Estado como um “instrumento das classes dominantes”, por elas

<sup>5</sup> Pereira (1989) justifica a explicitação de sua concepção teórica acerca do caráter do Estado capitalista moderno, argumentando que, diante das inúmeras polêmicas sobre as diferentes concepções de Estado, dentro da própria

manipulado e colocado estritamente ao seu serviço. No primeiro caso, prevalece a influência da *concepção liberal*, que tende a aceitar a tese da separação entre Estado e sociedade, colocando o Estado acima dos interesses da classe, por razões lógicas e ideológicas. No segundo caso, o equívoco fica por conta do reducionismo marxista que, ao determinar o político pelo econômico, esvazia a primeira instância de qualquer potencialidade de autonomia no jogo de poder. Para Pereira, é preciso considerar, nesse processo, as mediações e contradições que o perpassam. A autora conclui afirmando que a visão alternativa de corte marxista (não reducionista), postulada por autores contemporâneos, e que tem o seu endosso, é aquela que entende ser o *Estado uma condensação de relações de forças sociais, expressando, aí, as contradições das classes contrapostas*, mas em cuja dinâmica contraditória há espaços para o estabelecimento de *estratégias*. Nesse sentido, o Estado cria e recria as condições que mantêm as normas de exclusão econômica e política sob as quais se assenta o pacto de dominação, mas assegura, ao mesmo tempo, a satisfação dos interesses das classes e de certas demandas sociais.

Ainda nessa reflexão sobre as diferentes tendências e concepções do Estado hoje, Coutinho (1997) analisa a influência dos novos fenômenos que modificaram, na esfera econômica e na política, a natureza do *Estado capitalista* e as formas de organização da *sociedade civil*, até então *atomizada e despolitizada* e sobre a qual o Estado exercia seu poder. Analisa que, em face do Estado - e formando um *novo espaço de construção da esfera pública* -, surge uma nova *sociedade*, que se associa, que faz política, que multiplica os pólos de representação e organização dos interesses freqüentemente contrários àqueles representados *no e pelo* Estado. Configura-se, assim, a *ampliação* efetiva da cidadania política, conquistada de baixo para cima, o novo *espaço público* que Gramsci chamou de *sociedade civil*.

Em outra reflexão, Faleiros (1985) afirma que toda a teoria liberal do Bem-Estar Social está baseada no *mercado* e no *consumo*, porque supõe que todos os bens que atendam as necessidades básicas do homem estejam no mercado: alimentação, moradia, lazer, educação, saúde, transporte, no pressuposto de que o bem-estar da sociedade depende do Bem-Estar dos indivíduos que a compõem e que cada indivíduo é o melhor juiz de seu bem-estar.

Para Oliveira (1995), a questão do *Estado* é sempre polêmica uma vez que nela se concentra um forte debate ideológico. Para ele, “o Estado não tem uma medida em si

mesmo, tem de estar sempre em relação com a sociedade civil, o que lhe dá a sua medida, a sua profundidade, o seu alcance, e os seus limites” (1995: 9 a 19). Assim, o lugar do Estado em uma sociedade deriva da constituição e formação dessa sociedade. Oliveira cita o exemplo da forte ideologia *antiestatal* da sociedade americana, devida à sua incorporação de imigrantes de todas as partes do mundo. Se na sociedade brasileira a presença do Estado é maior, isso se deve à sua constituição, em que a *forma estatal* teve prevalência nas relações sociais.

Oliveira analisa que, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, cada sociedade foi definindo o tamanho do *espaço público* que, na grande maioria, foi tomando *forma estatal*. Essa *forma estatal* recobre a *publicização* da relação social privada e, por isso, passa a ser um recurso da luta de classes. Essa luta, por sua vez, leva a uma forçosa redefinição das relações privadas, obrigando a que essas relações se transmutem em *relações públicas*. A essa *forma estatal* denominou-se *função do Estado*. Hoje, esta função aparece no discurso neoliberal como “exagero” de *intervenção do Estado*. Segundo Oliveira, *intervenção* é um termo liberal, entendido como relação de exterioridade entre Estado e economia. Em sua concepção, essa relação é falsa, uma vez que não há possibilidade de capitalismo sem a relação com o Estado. Essa nova relação do Estado com a sociedade, que se intensifica e se modifica sobretudo na sua relação com a economia, é também produto da *luta de classes*. Nesse sentido, há uma *desprivatização* do Estado movida pela luta da classe trabalhadora. Há gastos sociais feitos pelo Estado que são determinados por essas lutas de finalidades sociais.

Oliveira (1995) ressalta que:

“na história do desenvolvimento do capitalismo, o que se observa é que essa redefinição de relações entre Estado e Sociedade é feita pela luta de classes e pela forma da relação principal entre as classes antagônicas. Elas vão moldar o novo papel do Estado na relação com a sociedade e, sobretudo, o papel do Estado no mover da economia.” (1995: 08)

Oliveira (1995) conclui sua análise afirmando que a discussão do *Estado*, de seus rumos e da *gestão política*, é, hoje, uma das discussões mais importantes e atuais. A conjuntura brasileira mostra, mais do que nunca, essa atualidade. É urgente que o Estado reassuma, em plena forma e vitalidade, suas *funções sociais*. Sua reestruturação é condição “*sine qua non*” para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. Para o autor, o Estado ainda é, em grande medida, o melhor trânsito para se desfazerem as iniquidades e as

desigualdades sociais geradas pelo *mercado*, na perspectiva da *cidadania*. As vulnerabilidades dos grupos sociais somente poderão ser eliminadas na medida em que transitarem de uma noção de *carências sociais* para o campo dos *direitos sociais*.

Já Yasbek (1998:52) avalia que, na atual conjuntura, “no contexto das transformações societárias, observa-se a minimalização da ação reguladora do Estado e a ruptura do *pacto social e político* do qual resulta a compatibilização do capitalismo com o *Welfare State*”. Assim, o modelo passa a ser o de um Estado que reduz suas intervenções no âmbito social, que apela à solidariedade e se apresenta como “parceiro” da sociedade em suas responsabilidades sociais. Esse deslocamento caracterizado pela defesa de alternativas privatistas para a questão social é legitimado pelo renascimento de ideais liberais. O corte liberal referenda as desigualdades, despolitiza as relações sociais e desestrutura políticas no campo social. Assim sendo, “as propostas neoliberais, em relação ao papel do Estado no âmbito da questão social, são reducionistas porque esvaziam e descaracterizam os mecanismos institucionalizados de proteção social”. (1998: 53)

No caso brasileiro, o reconhecimento de que a concretização dos *direitos sociais* afiançados pela Constituição Federal, no âmbito da Seguridade Social, é *dever do Estado* sofre impactos na conjuntura de crise que pressiona no sentido de transformações de fundo no papel e no peso do Estado na sociedade. Entre as reformas estruturais previstas pela adesão ao Consenso de Washington (1990), está a Reforma do Estado brasileiro. No citado Plano da Reforma do Aparelho do Estado, duas áreas aparecem como estratégias: a reforma administrativa e a reforma da Previdência Social. No Plano diretor, a ótica predominante é a de que o Estado deve subsidiar as ações, e não executá-las. A reforma administrativa prevê, dentre outras mudanças, um novo formato institucional para a atuação do Estado, destacando-se a transferência para o setor privado de atividades que podem ser controladas pelo mercado, na perspectiva “gerencial” modernizadora de atividades na área social. Isso implica que instituições públicas não-estatais venham a assumir atividades na área social, hoje prestadas diretamente por órgãos estatais. A reforma da Previdência, em fase final de negociação, insere-se no projeto de flexibilização do mercado e supõe a abertura para a exploração privada da Previdência.

Os sistemas de proteção social constituem, em todo o mundo ocidental, um conjunto de práticas sociais vinculadas à área da *previdência, saúde e assistência*, que se institucionalizaram nas sociedades capitalistas a partir do início deste século, como expressão concreta da presença de uma *esfera pública*. A difusão do fordismo e do



keynesianismo fomentou uma nova relação entre patrões, Estado e empregados, a partir de um *pacto social* que estabeleceu as bases para a institucionalização de *políticas sociais redistribuídas* nos países centrais, tornando-se o principal sustentáculo do período de estabilidade econômica daquelas sociedades, que se iniciou em 1945. Assim, as propostas keynesianas passaram a funcionar como um contraponto à ideologia do *laissez-faire*. A proposta keynesiana foi considerada por muitos como uma verdadeira revolução na teoria econômica clássica. O keynesianismo instituiu as políticas estatais de regulação econômica e social de que são exemplos a intervenção na relação capital/trabalho por meio das políticas salarial, fiscal e políticas públicas. Esse conjunto de medidas teve como característica a *intervenção social e econômica do Estado*. Essa é a face típica do Estado no capitalismo monopolista com intervenção nas políticas de regulação do mercado de trabalho e do processo de trabalho, medidas de controle da atividade política e regulação de normas de consumo coletivo.

Portanto, a chamada revolução keynesiana refere-se às proposições de Keynes inspiradas na experiência do New Deal americano que tem como base a sustentação pública de um conjunto de medidas anti-crise. Keynes sistematizou em sua *Teoria Geral*, de 1936, uma ruptura substantiva com a *ortodoxia liberal*, justificando a intervenção estatal para conter a queda da *demanda efetiva*, que se traduzia em ausência de meios de pagamento no mercado. A política keynesiana buscou elevar a demanda global a partir da ação do Estado, buscando evitar a *crise*, criando alguns mecanismos. O Estado passou a ser *gestor* de medidas *anti-crise*.

A rigor, no contexto do neoliberalismo, essa tematização da crise do *Welfare State* como resultado da crise econômica e da conseqüente escassez de recursos fiscais para financiar as políticas sociais públicas transformou-se em fortes argumentos para implementar medidas drásticas no corte dos gastos públicos e justificar a retirada do Estado do campo das políticas públicas.

Para Vieira (1997), o Estado de Bem-Estar Social democrata manifestou-se de fato unicamente nos países desenvolvidos, no centro do capitalismo. Essa posição evidencia as controvérsias existentes em relação ao *Welfare State*, no sentido de indagar se de fato essa forma de Estado chegou a efetivar-se no Brasil. Essa questão tem sido objeto de discussões polêmicas, sendo possível afirmar que, na América Latina, em particular no Brasil, nenhum país contou com as estruturas próprias de Estado de Bem-Estar Social.

A desigualdade social é expressa, no sistema capitalista brasileiro, através da definição de *políticas sociais* que são previstas e dirigidas para uma “normalidade idealizada” que não confere com a realidade. Tal postura está fundamentada no princípio do neoliberalismo que defende a tese do Estado Mínimo, com ênfase na privatização. Daí a omissão e a ausência de prioridades em relação à implementação e execução de políticas sociais básicas e, principalmente, no recorte que se faz à Seguridade Social, particularmente no campo da *Assistência*. As políticas estatais só se interessam pelas “situações-limite” e emergenciais. Privilegia-se o crescimento econômico pela especulação da atividade produtiva. Assim, as reformas constitucionais encobrem os princípios do *modelo neoliberal* que preconiza o fortalecimento do setor privado e a desobrigação progressiva do Estado de sua responsabilidade social.

#### 1.4 - Estado Mínimo - concepção neoliberal

“[...] a trama da história não se desenvolve apenas em continuidades, seqüências, recorrências.

A mesma história adquire movimentos insuspeitados, surpreendentes. Toda duração se deixa atravessar por rupturas. A mesma dinâmica das continuidades germina possibilidades inesperadas, hiatos inadvertidos, tensões, rupturas que parecem terremotos... Está em curso novo surto de universalização do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório, já que desafia, rompe, subordina, mutila, destrói ou recria outras formas sociais de vida e trabalho, compreendendo modos de ser, pensar, agir, sentir e imaginar... um intenso processo de *globalização* das coisas, gentes e idéias”. (Ianni, 1997: 07 e 10)

Para Ricardo Antunes (1995), no centro da problemática neoliberal situa-se o estabelecimento de um novo padrão de acumulação capitalista que implica uma nova forma de organização do *trabalho*, uma nova forma de regulação social e um novo ordenamento político pactuado entre *capital, trabalho e Estado*. Para esse autor, o novo modelo de produção e organização do trabalho caracteriza-se pelo surgimento de novos setores de produção, novos mercados e taxas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Daí que a *reestruturação produtiva* vem sendo, nos últimos anos, tema de constante discussão no âmbito das Ciências Sociais. A este estudo interessa, em particular, identificar a relação entre *Estado e políticas sociais* no contexto da nova ordem social capitalista determinada e orientada pelo *neoliberalismo*.

Para Perry Anderson (1995), o *neoliberalismo*, como fenômeno distinto do simples liberalismo clássico do século passado, nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Trata-se de uma *reação teórica e política* veemente contra o Estado intervencionista de Bem-Estar. Seu texto de origem é o *Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de *mercado* por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade econômica e política. Para Anderson, nesse contexto de avanço do neoliberalismo, resta às doutrinas de Keynes e Beveridge deixarem seus legados, ou seja, os da *intervenção anticíclica* e da *redistribuição social*.

O modelo neoliberal inglês (Thatcher), o primeiro regime de um país de capitalismo avançado empenhado em por em prática o *programa neoliberal*, segundo Anderson (1995), constitui-se na sua mais pura expressão. O pacote de medidas desse governo foi o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais. O neoliberalismo tomou a social democracia como sua inimiga central e concebeu suas medidas como meios para alcançar um fim histórico, ou seja, a expansão e reanimação do capitalismo avançado mundial na sociedade contemporânea. Para Anderson, o projeto neoliberal continua a demonstrar vitalidade neste final de século. O temário político segue sendo ditado pelos seus parâmetros, as lideranças políticas preconizam e realizam privatizações, desmontam serviços públicos e promovem diferentes graus de desigualdades sociais, sobretudo de empobrecimento da maior parte da população. Generalizou-se um menosprezo total pelo keynesianismo e pelo Estado de Bem-Estar Social, pela economia mista e, em geral, por todo o modelo dominante do capitalismo ocidental do período pós-guerra. Para Anderson, “qualquer balanço atual do neo-liberalismo só pode ser provisório, uma vez que se trata de um movimento inacabado. Contudo, é possível dar um veredicto acerca de sua atuação durante os últimos quinze anos: esse é um movimento ideológico em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado” (1995: 22). O *neoliberalismo* mantém um corpo de doutrina coerente, auto-consciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e em sua extensão internacional. Para Perry Anderson, *economicamente*, ele fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. *Socialmente*, ao contrário, conseguiu muito de seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais *desiguais*, embora não tão *desestatizadas* como queria. *Política e*

*ideologicamente*, todavia, o *neoliberalismo* alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, confessando ou negando, têm de adaptar-se às suas normas e exigências.

Na concepção de Anderson, esse fenômeno chama-se *hegemonia*. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e a de preparar outros regimes, uma vez que o *neoliberalismo* apresenta-se, neste final de século, como a única teoria com proposição intelectual efetiva para o ordenamento das economias capitalistas modernas.

É nesse contexto histórico, cujas relações são fundamentadas, determinadas e orientadas por um padrão *pós-fordista* e *pós-keynesiano*, *neoliberal*, que ocorrem as lutas políticas no âmbito da *assistência social*. A luta pela implementação das diretrizes e princípios da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS é expressão de *embate político* diante do retorno dessa ideologia, de vertente conservadora. Entende-se ser esse o ponto de partida ( e de chegada) para tematizar a política da assistência, situando-a na articulação *Estado e políticas sociais públicas*. A discussão dessas mediações conjunturais e estruturais são essenciais para a compreensão da “égide privatista” que sempre guiou o Estado brasileiro, imprimindo nas políticas sociais brasileiras o seu *caráter tradicional e clientelístico*.

Portanto, do ponto de vista da intervenção estatal, o que o neoliberalismo propõe é o *Estado Mínimo*, normativo e administrador, que não interfira no funcionamento do *mercado*, já que sua intervenção geraria “espirais inflacionárias”, segundo a lógica do conservadorismo clássico. A proposta neoliberal de Estado consiste em contar, sempre e a qualquer momento, com o *menor Estado possível*. Daí as tendências de desresponsabilidade e o não financiamento da *proteção social* pelo Estado capitalista que, aos poucos, vai se configurando em *Estado mínimo* para os trabalhadores e em *Estado máximo* para o capital (Netto, 1993). A tese do *Estado mínimo*, ao propor uma baixa responsabilidade social ao Estado, com alta redução do custeio dos serviços sociais, compromete, sobremaneira, a efetividade das diretrizes da LOAS e coloca em risco a *dimensão pública* da política de Assistência Social.

Nesses termos, não obstante os avanços e as conquistas nesse campo, é possível observar que a afirmação da *hegemonia neoliberal*, no Brasil, tende a deslocar os espaços de representação coletiva e *controle social* da *sociedade civil* sobre o *Estado* para a ação de grupos de pressão e de *lobbies*, com o objetivo de pulverizar a força da organização

coletiva e enquadrá-la como expressão da defesa de interesses corporativos, invariavelmente *desqualificados e desprotegidos*. Nessas condições, “instala-se o confronto entre formas de cooptação política e formas autônomas de representação na relação entre governo e sociedade civil” (Raichelis, 1998: 44). Assim, as relações da sociedade civil com o Estado estão sempre em crise e obedecem a determinações conjunturais. Essas reflexões sinalizam para a necessidade de se analisarem, de forma mais aprofundada, os mecanismos que determinam as relações entre *Estado e políticas sociais* no Brasil, no contexto de afirmação do *neoliberalismo*. O que supõe repensar as modalidades de combinação entre o *público* e o *privado* na formação e desenvolvimento do capitalismo contemporâneo.

Nesse sentido a trajetória da constituição e consolidação das relações entre Estado e sociedade civil deve ser compreendida, justificando-se, em particular, diante do processo em curso de *encolhimento* do horizonte de legitimidade dos *direitos sociais* na base das propostas neoliberais.

#### **1.4.1 - Estado Brasileiro: Anos 80 e 90**

A história do Estado brasileiro é marcada por contextos políticos cujas decisões foram levadas a efeito mediante a prevalência de métodos de supremacia em detrimento das formas democráticas, com forte exclusão das massas populares (Revolução de 30, Golpe de 64, entre outros).

Ianni (1986) propõe fecundas reflexões sobre as diversas modalidades e formas de governo que expressam a dissociação entre *Estado e sociedade civil* como característica essencial do mundo burguês. Segundo ele, essas formas de governo caracterizam-se por regimes que organizam o *poder estatal*, “o governo das coisas e gentes”, para favorecer a acumulação do capital em escala nacional e internacional. A partir dessa interpretação burguesa de Estado, a “*nação*” assume uma face invisível, diluída no mundo das “aparências”, encoberta pelas estruturas jurídico-políticas e pela “*indústria cultural*”. Para Ianni, as frequentes *rupturas* no processo político correspondem a conjunturas de crise surgidas no âmbito da antítese que articula e opõe *sociedade e Estado*, quando o *poder estatal* se descola da sociedade e não expressa os movimentos sociais, políticos, culturais, e outros, que revelam a vida social. Com base na análise crítica de Ianni, a sociedade, tomada

em sua abrangência, é constituída por “grupos e classes sociais subalternos”, incluindo também as outras “classes e grupos dominantes”.

Nos contextos populista, oligárquico e militar, o *Estado* é entendido como condensação dos interesses das classes e grupos sociais dominantes, formando o *bloco de poder*. Em essência, o poder do Estado se constitui na força concentrada e organizada da *sociedade civil*. Em todos os níveis, a sociedade engendra e contém o Estado, ainda que este possa dissociar-se, segundo os interesses que se apossam dele.

De acordo com Ianni (1986), o regime ditatorial, em particular, implica na “subsunção formal e real” de praticamente tudo ao *capital*. Na sociedade burguesa, “os singulares e universais compreendem a liberdade e a igualdade de proprietários de mercadorias, mercado, dinheiro, capital, direito, língua, cultura, arte, religião”... (1986:56).

Ao analisar a relação *Estado e Sociedade* no contexto da ditadura, afirma:

“sob a ditadura, a *sociedade civil*, em sua maior parte, sente-se dominada, oprimida, ou simplesmente excluída de qualquer representação no poder estatal. Instala-se o divórcio entre a organização do Estado e as tendências da sociedade. À medida que se desenvolve o poder estatal, enquanto universal constituído e constitutivo, recobrem-se ou anulam-se os singulares”. (1986:52).

A rigor, sob esse regime, a *sociedade civil* é vista como uma totalidade heterogênea, desconexa, que se expressa e se esgota na multidão, geralmente “anárquica e perigosa”.

Do ponto de vista do Estado, bloco de poder, o que sobressai é o princípio da “segurança, paz social, harmonia entre capital e trabalho, crescimento, modernização”. Há uma *autonomização do universal*, o que acentua a ideologização do *poder estatal*, “como se ele não tivesse *raízes* na sociedade, povo, cidadão, trabalhador, índio, negro, branco, trabalho, expropriação, alienação, lucro, mais-valia” (1986:52). Nessa visão de Estado restrito, a sociedade civil é compreendida como uma “realidade caótica, amorfa, anárquica, ineficaz, débil, propícia à revolta”. Em sua constituição, ela não é compreendida como *totalidade heterogênea e contraditória*. O *povo*, como coletividade de *cidadãos* (visão liberal), é concebido como *multidão*, *massa* ou população de trabalhadores que precisam ser tutelados, regulados. Não se busca a participação dos grupos, classes, movimentos sociais ou partidos políticos. Busca-se o *controle* da sociedade civil como um todo, destacando a preeminência do Estado sobre amplos setores sociais.

Ianni ressalta que, no sentido mais restrito da palavra, o Estado significa uma vontade *soberana*. Ele é a vontade única.<sup>6</sup> Na realidade, ele representa o poder de mobilizar tudo o que há na nação e, por isso, se situa *acima* dos partidos. Estes são vistos como representantes de interesses particulares. Nesse cenário, um personagem some inteiramente de cena: *o povo*, que, eliminado, resta *massa*, facilmente manipulável e vulnerável à demagogia. A *massa* é apresentada como inteiramente *incapaz* de tomar decisões de interesse do Estado.

Ao argumentar sobre as razões do Estado burguês, Ianni (1986) afirma:

“sob a ditadura, aprofunda-se a inversão lógica e histórica que constitui a essência do Estado burguês. O cidadão é administrado, controlado, regulado. As razões do Estado, do interesse público, penetram amplos setores da sociedade, invadem progressivamente o espaço do privado. Reduz-se ou mesmo anula-se a privacidade [...]. Nesse processo, de tanto regular, anulam-se as condições da *cidadania*. O *cidadão* define-se apenas pela ocupação reconhecida e definida em lei.”(1986:54).

O Estado burguês, portanto, funda-se no não reconhecimento do *direito* ou capacidade de a sociedade governar-se a si própria. O cidadão, reduzido a *indivíduo*, perde os laços de referência para com o Estado como totalidade histórica. Contudo, nesse contexto, apesar de o poder do Estado não se achar em discussão, ele precisa ser legitimado pela sociedade civil, porque, em decorrência da exacerbação e manipulação do poder até os limites dos interesses do bloco dominante e das constantes crises do capital, a sua poderosa máquina começa a carecer de *apoio e base política*.

Ainda segundo Ianni (1986), pelo fato de exercer “dominação”, o bloco de poder não exerce necessariamente a “direção” da sociedade. As condições autoritárias (ou ditatoriais) impedem o exercício da *direção*, que é substituída pela “repressão e barbárie”. Em relação à vigência do Estado e sua função hegemônica, argumenta:

---

<sup>6</sup> Segundo Sousa Santos (1997), a contraditoriedade entre tantas concepções de Estado reside no quadro conceitual em que elas se movem. Para o autor, são três as causas dessas contradições e nebulosidades conceituais. *Primeira*, que continuamos a analisar os processos sociais utilizando como recursos quadros conceituais desenvolvidos no século XIX, adaptados aos processos que estão em curso. *Segunda*, o *Estado-Nação* continua a predominar como unidade de análise e suporte lógico de investigação, o que impede a captação científica da lógica própria e a autonomia crescente das estruturas e dos processos locais, típicos de unidades de análise menores (a lógica *supra-estatal*). *Terceira*, apesar dos espaços teóricos inovadores das últimas décadas, a *teoria sociológica* que embasa essas análises continua a ser basicamente derivada das experiências sociais das sociedades centrais. Sousa Santos ressalta que, quanto mais geral é a teoria sociológica, maior é a probabilidade de ser baseada na experiência social e histórica dos países centrais e, por isso, “enviesada” a favor destes últimos (o viés do centrismo). Em sua opinião, esse quadro teórico é constituído por um conjunto de conceitos que se constituem em obstáculo teórico ao avanço do nosso conhecimento sobre o *Estado e a sociedade* e tende a obscurecer os processos históricos de sua constituição.

“Para ser dirigente, ou propriamente hegemônico, um bloco de poder, ou uma classe, precisam interpretar, em alguma medida, também os interesses das classes subordinadas, de amplos setores da sociedade. Sob vários aspectos, o Estado é o lugar por excelência da *hegemonia*. O Estado existe na medida em que é o lugar de encontro e expressão do indivíduo e sociedade. *a parte e o todo*. Em alguma medida, o poder estatal sempre reflete algo do conjunto, de todos, ao mesmo tempo que expressa os interesses de grupos e classes.

A vigência do Estado depende da vigência da totalidade, da universalidade que constitui o indivíduo e a coletividade, o trabalhador e a população, o cidadão e o povo, a sociedade e a nação.” (1986:55)

Portanto, paradoxalmente, para além das *disparidades* que permeiam as relações entre os indivíduos, grupos e classes, subsiste a dimensão da *universalidade* espelhada no Estado, de modo desigual e contraditório: “todos se reencontram no Estado, como polarização do direito, arte, cultura, costume, língua, história, nação, território, mercado, dinheiro, etc.” (1986: 56). É nesse sentido que *Estado e sociedade* se constituem reciprocamente, realizando-se em uma *totalidade* aberta, em movimento. São constituídos e constituintes, na trama das relações, processos e estruturas que caracterizam as *partes e o todo*. No entanto, criam-se e recriam-se contradições e antagonismos entre ambos. Em essência, o *Estado* é um desdobramento da sociedade. Reportando-se a Marx e Engels, Ianni afirma que *sociedade* é “a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história.”

Nesse processo de dominação, entretanto, quando o Estado é levado a constituir-se em simples “comitê administrativo dos negócios da burguesia”, em poder político organizado de uma classe sobre as outras, ou em monopólio da violência organizada e concentrada da sociedade, surgem as condições estruturais de uma *ruptura*. Rompem-se as *raízes* da sociedade com o Estado. Esse momento de saturação e ruptura provoca e torna-se expressão de um movimento de ressurgência da *sociedade civil*. Começa a constituir-se uma nova realidade. Segundo Ianni (1996):

“a pessoa, grupo, classe, instituição e outros singulares não subsistem se a sua universalidade não pode manifestar-se, desenvolver-se [...] Em larga medida, rompe-se a dialética singular e universal, que tece a sociedade, povo, nação e Estado. Quando o Estado deixa de expressar, um mínimo que seja, a universalidade da pessoa, grupo, classe, instituição, então recomeça o caminho desde o princípio, inicia-se a reconstrução da totalidade fragmentada, perdida ou possível”. (1996: 57).

Esse é o movimento contraditório e complexo que permeia a relação *Estado e sociedade*. Contraditoriamente, a mesma exacerbação do Estado que dissolve e debilita a *sociedade civil* (entendida como nação, povo e cidadão) – criação da revolução burguesa –



propicia o ressurgimento de outros grupos e classes sociais (operário, camponês, empregado, como também índio, negro). Nessas ocasiões de crise, revelam-se, de forma mais clara, a *força e a vigência* de uma instância sobre a outra. Surgem os movimentos sociais, raciais, étnicos, culturais, religiosos, nos quais se manifestam grupos e cidadãos de diferentes matizes. A sociedade civil se põe em marcha através desses movimentos sociais e dos partidos políticos, que, mediante reivindicações e lutas, empreendem a recriação da dialética *indivíduo e sociedade, cidadão e povo, raça e cultura, sociedade e Estado*.

Ianni (1986) analisa, com radicalidade, as dissociações e rupturas e o movimento dialético de constituição recíproca, em uma *totalidade* aberta, que caracterizam a relação *Estado e sociedade*. Nesse sentido, apreende, com originalidade, a partir da análise do *concreto*, que se expressa nas formas de governo adotadas pelo Estado, o movimento *ético-político* (de liberdade e universalização) que se eleva ao nível da consciência universal. Analisa, ainda, as concepções relativas à *sociedade civil* na América Latina, sintetizando-as em três categorias: *multidão*, segundo o pensamento autoritário; *povo*, para a corrente liberal; e *classes sociais*, para o marxismo. Argumenta que, em termos práticos e teóricos, a interpretação que predomina, é a da *corrente autoritária*. Ela está na base das principais formas de *Estado* constituídas e adotadas nos países latino-americanos.

À luz da concepção marxista, a metamorfose da “população” em “povo” como uma coletividade de cidadãos não elimina as *desigualdades* e os *antagonismos* que se acham na base das condições de produção e distribuição. As relações de produção organizam-se com base na “ilusão jurídica” de que “todos são livres e iguais”. O princípio do *contrato*, garantido pelo Estado burguês, preserva o mercado, o livre comércio, o lucro, a mais-valia. Nessa perspectiva, a *sociedade civil* não se esgota no *povo* ou cidadão. Baseia-se nas *classes sociais*, cujos interesses diversos e antagônicos fundam as contradições e as lutas de classe.

Ianni ressalta uma das características da revolução burguesa na América latina: a prevalência de uma “dominação sem hegemonia”, ou seja, dominação garantida pela força e não pela eficácia da persuasão. Avalia ainda que, em decorrência desse processo, a *sociedade civil* desenvolveu-se pouco, “em termos políticos e culturais”. Ela vem se desenvolvendo à revelia dessa dominação, sofrendo contínuos golpes e retrocessos. Em contrapartida, o *bloco de poder* continua a expandir sua força hegemônica. Na história do capitalismo na América Latina, a burguesia nacional sempre combinou os seus interesses

com os da burguesia internacional, fortalecendo o Estado burguês. A *sociedade civil* pouco se beneficiou desse processo. No Brasil de hoje (anos 90), a *sociedade civil*, representada pelos movimentos sociais, partidos políticos, conselhos, ainda precisa lutar duramente pelas conquistas fundamentais – liberdade, igualdade, cidadania, etc. – que constituem a vida da *sociedade*. Esse processo descola a sociedade do Estado, como se não fossem ambos pólos articulados, necessários e reflexos, no âmbito de uma mesma *totalidade*. Como se as *raízes* do *poder estatal* se encontrassem fora da *sociedade civil*. Segundo Ianni, na América Latina, a *sociedade civil* se reduz ao espaço do *mercado*, da circulação da mercadoria, da compra e venda da força de trabalho. Dai a prevalência de um Estado “restrito” de cunho oligárquico, patrimonial, populista, assistencialista, retrógrado no sentido da *democratização do poder político* e da formação de uma nova cultura.

Conclui sua análise, afirmando que:

“a sociedade civil é o espaço das classes sociais, compreendidas em suas relações de reciprocidade e antagonismo, relações essas que movimentam o cenário da história. Mas sem esquecer que as classes sociais estão dispostas, mescladas com grupos sociais de base racial, étnica, religiosa, lingüística, cultural, regional e outras características [...] Ainda que as classes sociais tendam a subsumir diferentes grupos, é inegável que nem todos os grupos se dissolvem nesse processo”. (1986:125).

Paradoxalmente, na conjuntura atual (anos 80 e 90), essas contradições reaparecem e continuam presentes sob nova roupagem, na medida em que as relações de força, no contexto da dinâmica da vida social, sofreram alterações e exigem novas estratégias neoliberais. Essa “tendência” está relacionada diretamente a processos *macro-políticos*, mais precisamente a partir da conjuntura dos anos 80 - expressa pelas crises do *Welfare State*, do padrão fordista-keynesiano e pelo colapso do socialismo real. Nesses contextos, entram em jogo não apenas novas formas de dominação econômica, necessárias à reestruturação do capital, mas intensificam-se as relações sociais pautadas em novos valores e novas regras de comportamento em atendimento às esferas da produção e reprodução da vida social. O elemento novo é que, nesse cenário, prevalece a formação de uma determinada *cultura* em que a relação *estatal* é substituída pela livre regulação do *mercado*. Eliminam-se os antagonismos existentes entre projetos de classe distintos, com o objetivo de construir um “consenso ativo” em nome da crise geral do capital internacional.

Na sociedade brasileira, o papel desempenhado pelo Estado na consolidação da modernização capitalista foi central, criando profundos laços de *dependência* na sociedade.

Segundo Raichelis (1998):

“no caso brasileiro, a própria conformação das classes sociais e todos os seus conflitos básicos foram permanentemente mediados pelo Estado capturado pelos interesses da burguesia, que a este se associa para a reprodução das condições de acumulação e apropriação privada do capital. Do ponto de vista ideológico-cultural, o Estado foi a figura de proa na organização da hegemonia das classes burguesas, o que contribuiu para a manutenção do consentimento das classes dominadas a respeito de sua própria dominação”.

(1998: 69)

Está em curso um processo de socialização, denominado por Motta (1995) “cultura da crise”<sup>7</sup>, transformada em base material do *consenso* em torno dos interesses da *hegemonia burguesa*. Esse processo torna-se necessário à manutenção das relações sociais capitalistas vigentes e do poder político. Nesse contexto, o *Estado* age a partir do consentimento ativo das classes que formam a base de constituição da *hegemonia*, em nome de um projeto *universal, genérico e abstrato*, que ignora projetos de natureza coletiva, voltados para os interesses da maioria da população e gera a cultura de *conformismo e passividade* das classes pauperizadas, *desqualificando* suas práticas do ponto de vista social, político e econômico. Essa idéia abstrata de uma crise de *caráter universal*, de natureza “*transclassista*”, tende a prevalecer e a difundir-se por toda a sociedade. Agregasse a ela, a estratégia da “revolução passiva ou pelo alto”, em que os sujeitos são excluídos do processo e cooptados pela *hegemonia* de uma classe dominante com projetos totalmente alheios aos seus interesses, lutas e necessidades sociais. Nesse campo contraditório, a *luta de classes* está presente, o bloco de poder hegemônico é fortalecido e as *alianças* “pelo alto” continuam cada vez mais freqüentes. O que se vê é o surgimento de novos *padrões de sociabilidade* que não ocorrem, como indica Gramsci, somente no plano *econômico-objetivo*, mas também no plano *ideológico-subjetivo*. A hegemonia burguesa é reconstruída, assim, por meio da imagem abstrata de *universalidade* repassada pelo Estado. São despolitizadas as formas de expressão dos grupos subalternos, para que as lutas particulares não se articulem em vontades universais. Em síntese, o que é *coletivo* dissolve-se no *singular*.

Segundo Simionatto (1998):

“a forma de pensar desagregada, fragmentária e particularista não se configura apenas no modo de ser das classes sociais das primeiras décadas

<sup>7</sup> Sobre “Cultura de crise” ver Ana E. Motta, *Cultura da crise e Seguridade social*. São Paulo, Cortez, 1995.

deste século. Tais características também marcam a *cultura* do final do século, e inscrevem-se no processo mesmo do momento do capital, portador de novas contradições no interior das classes sociais. A imediatividade da vida social, o efêmero, o descontínuo, as ações individuais e corporativas ressurgem sob novas aparências”. (1998: 51)

Nesse cenário, a luta de classes passa a ser mediada por um outro campo de lutas, ou seja, pelo discurso das *reformas e transformações* necessárias ao capital e, por isso, assume novos e múltiplos papéis no contexto da vida econômica, política e cultural. Essas relações são atravessadas, cada vez mais, por mediações complexas e contraditórias. Essas novas configurações da *crise do capitalismo contemporâneo* foram chamadas por Gramsci de “crise orgânica do capital” e caracterizam-se, substancialmente, pela definição de novas estratégias, cada vez mais sutis, para a eliminação dos antagonismos entre *capital e trabalho*.

#### 1.4.2 - Estado e Políticas Sociais no Brasil

Historicamente, o Estado capitalista tem buscado mediar o campo no qual se defrontam os antagonismos entre *capital e trabalho* pela via das *políticas sociais*. Para Guerra (1995):

“é no âmbito da produção da vida material da sociedade civil que se localizam as possibilidades de compreensão da perspectiva racionalista das ações governamentais, das respostas estatais no enfrentamento da questão social e da mediação fetichizada exercida pelas políticas sociais” (1995: 133)

Assim, as conseqüências do modo de aparecer das *políticas sociais* na sociedade capitalista brasileira, resultantes do processo de *racionalização estatal*, são múltiplas. Ao isolar as questões sociais do âmbito da relação de trabalho, entendidas como expressão das relações de forças entre classes ou segmentos de classes que se confrontam nesse processo, o Estado obscurece a *organicidade* entre políticas sociais e processo de acumulação do capital.

Nessa perspectiva, a *política social* está no centro do embate econômico e político deste final de século, como uma estratégia econômica e política. Para Coutinho (1997), como todos os âmbitos da vida social, também a esfera das *políticas sociais* é determinada pela produção e pelas lutas de classes. Através dessas lutas, os trabalhadores

postulam *direitos sociais*. É nesse sentido que as políticas sociais caracterizam-se como o instrumento através do qual se materializam os *direitos sociais*. Isso permite afirmar que, no campo das *políticas sociais*, nada está decidido *a priori*. E torna-se cada vez mais necessária a intensificação das lutas para sua efetivação. Daí a necessidade de contextualizar as *políticas sociais* no contexto das relações capitalistas.

A hipótese levantada por Yazbek (1998):

“é de que ante a conjuntura de crise e mudanças, as *políticas sociais*, sobretudo na América Latina e particularmente no Brasil, onde nem sequer se alcançou a institucionalidade de um *Welfare State*, deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu financiamento ambíguo na perspectiva de acomodação de interesses e sua impotência na universalização do acesso aos serviços sociais dela derivados. Permanecerão casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis, operando em redes públicas obsoletas e deterioradas. Seu perfil, historicamente marcado pelo assistencialismo, corre o risco de uma exarcebação acompanhada de uma regressão de *direitos sociais*.” (1998: 53)

Na sua avaliação, com a crescente subordinação das *políticas sociais* à lógica das reformas estruturais para a estabilização da economia, mesmo que não se avance para uma privatização total da área social, constata-se uma redução das responsabilidades do Estado nesse campo.

Historicamente, as *políticas sociais* brasileiras têm sido tratadas a partir do papel do Estado, ainda entendido, por muitos, como uma instância *acima* das relações sociais. Sobre esse aspecto, as *demandas sociais* estão inscritas nas relações sociais que demandam tais políticas e implicam em um determinado padrão de intervenção estatal. A rigor, o que está em questão são as novas configurações dos *direitos sociais* e da relação *Estado e sociedade* no contexto das transformações societárias capitalistas. Daí ser necessário recuperar o processo histórico de desenvolvimento do capitalismo a partir de uma perspectiva *totalizante*, diante das novas demandas e mudanças que vêm ocorrendo na sociedade contemporânea a partir do final dos anos 80.

A temática da relação *Estado e sociedade*, mediada pelas *políticas sociais*, além da sua constituição histórica, marcada por lutas e demandas, atende à necessidade de uma discussão do presente e vem a propósito em uma conjuntura de crise que põe como exigência a reforma do Estado brasileiro sob as orientações político-econômicas neoliberais. Nesse contexto de *globalização e ajuste estrutural* da economia capitalista, o desafio da inserção do Brasil nessa nova ordem mundial significa a adoção de um novo modelo de desenvolvimento econômico com *custos sociais* altíssimos. Este estudo entende a *pobreza* e

a *exclusão social* como processos constitutivos de mudanças no *padrão de proteção social*. Diante dessas questões, infere-se que a demanda contraditória sobre o Estado, pela mediação das *políticas sociais*, torna-se expressão da contradição clássica e fundante do capitalismo entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção.

Assim, o avanço da organização social capitalista vem acompanhado de *questões sociais* complexas e intensas. A análise das *políticas sociais* remete sempre ao *âmbito estatal*, onde elas se articulam e constituem a substância do Estado de Bem-Estar, consolidado no período pós-guerra. O fato de o Estado desempenhar um papel fundamental na formulação e efetivação das *políticas sociais* não significa que elas envolvam o âmbito público. Além disso, é na articulação específica entre *público e privado*, *Estado e mercado*, e *direitos sociais* que se distinguem as mais variadas formas de *políticas sociais* com diferentes conteúdos.

Segundo Vieira (1997), a tradição histórica do Brasil revela constante intervenção estatal no âmbito da política social, alicerçada ao longo do século XX em *direitos sociais* variados e gradativamente conquistados. A política econômica brasileira é exemplar nesse aspecto: mesmo em ocasiões de negação explícita da sua presença na economia, o Estado funciona como *salvaguarda* e como propulsor dos detentores de capital. Para Vieira, na conjuntura de desemprego em massa e de privações ilimitadas, a *intervenção estatal* torna-se imprescindível para concretizar os *direitos sociais* contidos na Constituição de 1988. As análises sobre as ações do Estado contemporâneo evidenciam que, historicamente, suas intervenções no campo social inscrevem-se no contexto das relações mais amplas do capitalismo, são continuamente redefinidas e sofrem determinações conjunturais e estruturais. Nesse sentido, suas intervenções têm revelado um caráter ambíguo de acomodação de interesses de classe excludentes e contraditórios.

Yazbek (1995), ao analisar a política social brasileira nos anos 90, chama atenção para o processo em curso que ela denomina “*refilantropização da questão social*”, significando que as *políticas sociais brasileiras* reproduzem a pobreza e a desigualdade da sua sociedade.<sup>8</sup> Essa realidade evidencia o longo caminho que separa o país de uma

---

<sup>8</sup> Conforme indicadores recentes do continente latino-americano, levantados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, em Washington (Folha de São Paulo, 14/11/98), a América Latina é o continente em que se registram as maiores *desigualdades sociais*. Dentro dela, o mais desigual dos países é o Brasil. No documento: *América Latina face às desigualdades*, de 305 páginas, a posição chocante e em nada equitativa da sociedade brasileira é um dos dados que saltam à vista, considerando que um décimo da população mais rica, no Brasil, recebe 47% da renda nacional. A pesquisa do BID procura fixar uma relação entre *renda e educação*. Leva também em conta o número de crianças por família, o emprego informal e a presença da mulher no mercado de trabalho.

Na *educação*, os indicadores revelam que os 10% dos brasileiros mais pobres estudam em média 2 anos. As

necessária redistribuição de renda e da constituição de políticas voltadas às demandas dos grandes contingentes esmagados pela pobreza. Yazbek ressalta que, no caso brasileiro, as *políticas sociais*, por sua *matriz conservadora, patrimonial* e oligárquica, têm se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. Assim, do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, em particular, da assistência, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo. Do ponto de vista econômico, as *políticas sociais* se sustentam a partir de “saldos” orçamentários e se modificam conjuntamente. Para Oliveira (1986):

“o social faz parte da relação social de produção e a modifica como historicamente tem demonstrado. Ele é metamorfose do excedente, da mais valia ou do lucro. Sua *privatização* indica a subordinação aos interesses econômicos e mostra por que não se altera o perfil da desigualdade, na dinâmica geral da sociedade brasileira, que, cada vez mais, vincula os investimentos públicos na área social ao desempenho geral da economia.” (1986: 06)

Yasbek (1995) afirma que, tradicionalmente, os *padrões brasileiros de assistência social* se estruturaram ao sabor do casuismo histórico, em bases ambíguas e difusas, oferecendo apenas atendimento precário aos seus usuários. O *assistencial* é considerado campo concreto de acesso a bens e serviços, enquanto oferece uma *face* menos perversa ao capitalismo. Nesse campo de interesses diversos, a assistência apresenta-se como estratégia dupla: mecanismo de estabilização das relações sociais, ótica da *ação estatal*, e forma concreta de acesso a bens, recursos, serviços, e ao reconhecimento de *direitos sociais*. Ela é o que *buscam seus usuários*.

A análise de Sposati (1988) complementa tais argumentos:

“as políticas sociais brasileiras, e nelas as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais, de fato não dão conta deste efeito. Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da miséria social.” (1988: 11)

---

*famílias pobres* são sempre mais numerosas. No Brasil, os 10% dos domicílios de menor renda têm em média, 6,5 pessoas. A *desigualdade* é sempre uma combinação desses fatores, que normalmente apresentam o Brasil como o *mais desigual*, em contraposição aos demais países latino-americanos.

Dai que o significado assumido pela assistência não possa ser explicado fora do conjunto das relações historicamente dadas entre as classes. Ainda segundo Sposati (et alii), “a assistência cumpre uma função ideológica na busca do consenso, a fim de garantir a relação dominação - subalternidade, e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralizando as tensões existentes nessa relação” (1985: 34). No entendimento de Yasbek, se cabe à assistência um papel na ampliação das bases de legitimidade do Estado e de seu poder político de *controle social*, cabe-lhe também se constituir para os segmentos excluídos da sociedade em modalidade de acesso real a recursos e de incorporação à cidadania. Nesse sentido, a *assistência pública e a privada* têm se constituído no mais importante mecanismo de atendimento aos segmentos pauperizados, através de um conjunto de ações extremamente diversificadas que têm como alvo prioritário a situação de espoliação e pobreza de um segmento também diversificado e cada vez maior da população.

No entanto, a assistência sequer vem cumprindo, de forma efetiva, esse *papel estratégico na reprodução social das classes subalternas*. Além da baixa efetividade dos programas assistenciais, a cultura tuteladora que permeia as ações da assistência não tem favorecido o protagonismo ou a emancipação dos segmentos pauperizados na direção de sua constituição como sujeitos ativos portadores de *direitos*. Para tanto, é fundamental a criação de condições no sentido de que as ações sócio-educativas e políticas não sirvam à reiteração contínua da assistência social como um lugar social legitimado pela pobreza, subalternidade e exclusão. Yasbek chama atenção para as possibilidades de alteração dessa modalidade de tratamento historicamente dispensado à assistência apresentadas pela Constituição de 1988, que incorpora a assistência como política de Seguridade Social, abrindo um campo novo: *dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal*. Inicia-se um processo que tem como horizonte torná-la visível como *política pública* e como *direito* dos que dela necessitam.

As redefinições mais recentes do capitalismo contemporâneo, as mudanças nas relações entre capital e trabalho, o processo de globalização, as transformações que se operam no *Welfare State*, e o avanço do neoliberalismo como paradigma político e econômico trazem para o campo da Seguridade Social profundos paradoxos, dificultando sua consolidação como mecanismo de enfrentamento da *questão social* no país. A partir do Consenso de Washington (1990)<sup>9</sup>, a área social vem sofrendo significativos cortes

<sup>9</sup> Trata-se da denominação dada a um *Plano Único* de medidas de ajuste das economias periféricas. Através de um Seminário realizado em Washington, em 1990 -, essas medidas econômicas foram divulgadas por economistas norte-



orçamentários, haja vista as recentes medidas tomadas pelo Governo FHC, que terão como consequência uma brutal redução quantitativa e qualitativa dos *serviços sociais públicos*, através dos cortes na área social.

Yasbek (1995) conclui sua análise chamando a atenção para o fato de que enfrentar tudo isso significa mover-se na complexidade e nas contradições que permeiam a sociedade e os diferentes projetos sociais que a mobilizam e se confrontam. Em contrapartida, se as *políticas sociais* se constituem na trama das relações sociais nesta sociedade e se são historicamente determinadas, há que se afirmar que “reverter o processo de exclusão social exige profundas modificações, não apenas no conjunto das políticas públicas, mas na própria estruturação da sociedade.” (1995: 18)

No contexto do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo sob a orientação neoliberal, fundamentado nas regras do chamado “ajuste econômico”, está em curso uma nova organização do *Estado*, cada vez mais destituído de seu caráter *público*. Essa nova condição termina por desqualificá-lo como instância de representação dos interesses das classes pauperizadas e dos projetos coletivos.

No Brasil dos anos 90, mais precisamente no governo FHC (1994-1998), sob o discurso da redução do *déficit público*, o Estado brasileiro vem protagonizando uma verdadeira operação de desmonte da *esfera pública*, não hesitando em *privatizar* mesmo bens públicos essenciais, como *saúde*, *assistência* e *educação*. No contexto da chamada “crise fiscal do Estado”, e no interior do discurso neoliberal privatizante, é fortalecida a dicotomia entre “público” e “privado”. A idéia de “déficit público” é continuamente vinculada, pelo governo, à relação direta com a *produção e financiamento de bens sociais de caráter público*, e não à presença de *fundos públicos na reprodução do capital*. É exatamente a disputa sobre a destinação desses *fundos* que constitui o cerne da chamada “crise fiscal do Estado” que, em princípio, pela lógica neoliberal, deveriam ser destinados à reprodução do capital e, somente em conjunturas de *maior crise e pressão social*, destinados ao financiamento de *serviços sociais públicos*. Nesse contexto, a idéia de *público*, veiculada ideologicamente, está relacionada a tudo que é “ineficiente, improdutivo, e à idéia de desperdício e corrupção”. Por *privado*, entende-se a esfera da “eficiência, produtividade e qualidade”. Esse discurso oculta a verdadeira origem e causa do *déficit*

---

americanos e instituições e organismos internacionais (FMI, BIRD Banco Mundial, e outros) com o objetivo de difundir a receita *neoliberal* para os anos 90. Assim, o consenso de Washington passou a ser sinônimo de *medidas econômicas neoliberais* voltadas para a reforma e a estabilidade de “*economias emergentes*”, notadamente as latino-americanas. Dentre suas receitas estão a *privatização*, o *controle da inflação*, a *tese do Estado “Mínimo”*.

*público*, cuja explicação está não nos investimentos em ações de natureza pública, mas, sobretudo, na incapacidade dos governos de ampliar suas fontes de arrecadação, via reformas no sistema tributário, de forma “justa e com equidade social”, para controlar as taxas de evasão e sonegação fiscal que constituem verdadeiras “sangrias” aos cofres públicos. Esse discurso dominante fortalece no senso comum a idéia de uma “crise estrutural do Estado” e caracteriza-se pela difusão de uma cultura “anti-Estado”. Essa *cultura* passa a legitimar o processo de privatização de bens e serviços de natureza *pública*, que são apropriados pelas empresas *privadas* como fonte de lucros. Sobre o conceito ampliado de Estado, Gramsci é claro: “...por *Estado* deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil”. (1991: 147).

Nesse contexto, novos padrões de comportamento são criados no âmbito da subjetividade e do consentimento, e uma nova lógica fortalece as relações *Estado-sociedade-mercado*. No caso específico brasileiro, em função da dívida externa, todos são chamados a dar sua cota de “sacrifício” para “salvar” a nação. O Estado, em nome dos interesses das elites políticas e econômicas, impõe sacrifícios às classes populares que “consentem” em favor da *hegemonia burguesa*. Sobre esse consentimento, no campo da ciência política, Gramsci (1991) afirma:

“Se ciência política significa ciência do Estado, e Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados, é evidente que todas as questões essenciais da sociologia não passam de questões da ciência política”. (1991:87).

É com base nessa nova concepção de mundo e na “unidade política ideológica” que envolve toda a sociedade que se reforça uma nova *cultura*. Gradativamente, essa nova visão converte-se em *senso comum*, transformando-se no fundamento de um novo *bloco histórico*. Esses pressupostos, ao se universalizarem, transformam-se em *ideologia*, conferindo às classes dominantes, que já detêm a posse do Estado, um poderoso instrumento de *controle político e social*. São criadas as condições históricas de legitimidade dessa ideologia repassada ao controle dos aparelhos hegemônicos (mídia, escola) que garantem a sua reprodução. Agrega-se ao *poder político* dessas classes o *poder econômico*, que elas já detêm e que representa uma grande força no interior da sociedade

civil. Dessa forma, elas passam a controlar a produção e a distribuição dos bens e serviços e a organizar e difundir suas *idéias*. Pelo referencial gramsciano, é nesse processo de fortalecimento e manutenção de um novo *bloco histórico* que as *superestruturas* ganham materialidade e transformam a *objetividade* em *subjetividade*, ou seja, as classes dominantes conquistam e mantêm o *consenso* dos aparelhos de hegemonia que passam a legitimar seus projetos pela “via democrática”, com o *consentimento* das classes populares. Sobre a formação desse *bloco hegemônico*, Gramsci afirma:

“as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma – sendo que esta distinção entre forma e conteúdo é puramente didática. já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais”. (1995:63).

Esse processo é “naturalizado” aos olhos da *sociedade civil* e conta com o apoio e o respaldo do *Estado* capitalista, demonstrando que, na fase de expansão do capitalismo, o *poder político* é pensado sob a ótica do *poder econômico*, estabelecendo um *vínculo orgânico* entre os agentes sociais envolvidos no contexto das novas relações sociais. Nessa perspectiva, a *lógica do capital* é trazida para dentro do Estado, passando a determinar e a regular as relações políticas, econômicas e culturais. E os serviços essenciais como *educação, assistência e saúde* vão sendo deslocados para o âmbito do *mercado*, que passa a ser regulado pela *lógica da privatização do público*.

Do ponto de vista *material*, essa nova *hegemonia* fragiliza os *sujeitos coletivos*, sob o argumento das novas exigências de *reestruturação produtiva* e mediante as mudanças significativas no mundo do *trabalho*, com extinção de postos de trabalho (desemprego estrutural). Do ponto de vista *político-cultural*, esses novos valores desorganizam as classes em relação a si mesmas, e em relação ao novo ideário do capital. Essa condição afeta os indivíduos como um todo e, em particular, em relação à noção de “pertencimento” de classe, cedendo lugar aos conflitos de identidade, tanto do ponto de vista pessoal quanto social.

No Brasil dos anos 90, a Reforma do Estado em curso no país - governo FHC - é emblemática dessa situação. O “contrato de gestão” proposto pelo governo afeta diretamente a esfera social, na medida em que o Estado transfere para a sociedade (desconcentração) a função de administrar os serviços essenciais, com subsídios públicos reduzidos mediante cortes drásticos nos gastos públicos ou subvenções praticamente

simbólicas. No campo das políticas sociais, as chamadas “descentralização e flexibilização” dos diversos serviços públicos, postas à sociedade pelas burocracias ligadas aos aparelhos executivos do Estado, estão vinculadas à rearticulação de novas orientações de corte neoliberal privatizante.

Nesse processo, os interesses corporativos de classe são valorizados em detrimento de formas coletivas de organização e reprodução. Há um progressivo esvaziamento das plataformas de luta e dos referenciais políticos de classe dos trabalhadores, num flagrante processo de *despolitização* desses segmentos. Garantias e direitos conquistados não são mais respeitados. Progressivamente, essa fragmentação vai minando as possibilidades de construção de uma “vontade coletiva” e de um momento “ético-político” capaz de mobilizar os sujeitos coletivos à criação de um novo “bloco histórico”. No bojo da implementação dessas estratégias de “desmonte” das organizações coletivas, a *sociedade civil* é chamada a responsabilizar-se pela execução e encaminhamento de projetos que dêem conta das contradições e das manifestações da nova *questão social*.

Nessa perspectiva, a *sociedade civil* é tomada em sentido contrário ao proposto por Gramsci (como “um momento ativo e positivo do Estado” e do desenvolvimento histórico), na medida em que é deslocada da esfera estatal e atravessada pela *racionalidade* instrumental do *mercado*. Passa a constituir-se na expressão dos interesses de grupos e instituições privadas que controlam o Estado e negam a existência de projetos de classes diferenciados.

Como resultado, há o esvaziamento do papel histórico da *sociedade civil*, afetando diretamente a consciência dos indivíduos, que passam a não mais concebê-la como uma esfera de atuação crítica e coerente e como arena legítima dos embates e lutas sociais. Tomada assim, em sentido “transclassista”, a sociedade civil é convocada, em nome da *cidadania*, a realizar “parcerias” de toda ordem. Na *área social*, são exemplares os apelos dos projetos de *refilantropização* das formas de assistência (Programa Comunidade Solidária) diante do agravamento do quadro de *exclusão social* do país. Nos anos 90, tendo por base essa ideologia e essa prática política, a construção da *hegemonia* move-se no plano da *subjetividade abstrata*, com fortes apelos a valores como *solidariedade e fraternidade*. Essa “hegemonia ideológica” constitui o sustentáculo do novo estágio do *capital globalizado* que busca reduzir ou naturalizar processos de luta de dimensão universal a questões particulares, desligadas da *totalidade social*.

Segundo Simionatto (1998):

“a crítica de Gramsci às promessas fáceis feitas pelo *liberalismo* do século XVIII, que adentraram os séculos XIX e XX, reatualizam o figurino, mas seguem privilegiando a *hegemonia do capital financeiro*, sendo a esfera econômica a dimensão mais alta da modernidade e o mercado o “novo príncipe” do cenário nacional e internacional. Mas essa *modernidade ilusória* é totalmente desprovida de uma *dimensão ético-política*, na medida em que reforça o sistema de exclusão, as injustiças sociais e a deterioração das condições de vida de imensos estratos populacionais”. (1998: 60)

## 1.5 - Concepção de Direito Social em Marshall e em Gramsci

“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Constituição do Brasil (Capítulo II – Art. 6º).

Do ponto de vista histórico, segundo Vieira (1998), a idéia de *sociedade civil* está ligada à do pensamento liberal que ganha projeção no século XVIII e representa a *sociedade dos cidadãos*. O termo *civil* significa que a sociedade é formada de cidadãos possuidores de *direitos e deveres*. Para Vieira, o tema da *sociedade civil* liga-se ao conceito de *cidadão* e ganha complexidade com o passar do tempo: sugere a idéia de *cidadania* de uma sociedade, criada dentro do capitalismo, constituída por um conjunto de pessoas *iguais* em seus direitos. Nessa sociedade, *cidadania* representa *igualdade jurídica*. Vieira entende que não existe direito sem o Estado, uma vez que é o Estado que dá imperatividade à lei que obriga o seu cumprimento. Os direitos só se transformam em leis, em imperatividade jurídica, quando são conquistados. Nesse sentido, a origem do significado do termo *cidadania* está na sociedade. A sociedade de *cidadãos* é formada por aqueles que têm *igualdade jurídica* perante a lei, mas não *igualdade social*. Portanto, *sociedade civil* pressupõe pessoas iguais em *direitos*, mas e não necessariamente pessoas iguais em *situação social e econômica*.

Contudo, Vieira avalia que a cidadania é indispensável, porque no curso da história ela reúne *direitos fundamentais*. Os principais deles compõem o chamado *Estado de Direito Democrático*. Apesar de originado do liberalismo, esse Estado de Direito (burguês) impõe o princípio da *soberania popular*. Esse princípio significa que governo e Estado necessitam da legitimidade vinda do povo, que não se confunde com a soberania

política que exprime apenas o *poder estatal*. Na opinião de Vieira, no Estado de Direito, o *voto universal* e o *controle social* da administração pública são imprescindíveis para a legitimação do Estado e como forma de ação democrática.

No campo do controle social, a sociedade brasileira possui escasso exercício de *controle social*. Para Vieira (1998), não há um Estado democrático, mas um *processo democrático*, através do qual a vontade da maioria ou a vontade geral (soberania popular) vai ampliando os *direitos e os deveres*, na medida em que assegura o *controle social* sobre os interesses da administração pública. De maneira que o conceito de *democracia* implica um grau crescente de coletivização das decisões. As sociedades democráticas tendem a construir um governo democrático. Nesse sentido, o Estado não cria a sociedade, o que ocorre é o inverso. O que não tem se organizado é a maioria da *sociedade civil* que não consegue fazer valer os seus *direitos*. Esses direitos somente se constroem com as ações e o *controle* da sociedade civil. Para Vieira, não há no Brasil, o registro de um governo que tenha promovido qualquer mudança social mais ampla do que a permitida pelas elites do país. Até o momento, os *grandes avanços e conquistas sociais* ocorreram por pressão da sociedade civil sobre o Estado. Chama a atenção para os *conselhos* como um dos elementos fundamentais do *controle social* das ações do Estado. Os primeiros conselhos (anglo saxões ou norte americanos) geraram a tradição do direito local chamado *common law*. No caso brasileiro, o *direito local* não existe. Para Vieira, a *localidade* no Brasil só tem produzido oligarquias, como expressão de tirania do “clã parental” (Estado patrimonial). Assim, quando se fala em *descentralização*, tudo depende de como a *sociedade civil* irá exercer o *controle social* sobre as ações do Estado. É importante identificar a legitimidade social e as determinações da escolha dos membros dos conselhos e quais os interesses dominantes em suas deliberações. O conselho que não tem poder de decisão e não avalia resultados tende a ser absorvido pela *burocracia* e a transformar-se em órgão de encaminhamentos. E não alarga o espaço dos interesses gerais dentro do Estado. Torna-se presa fácil do *fisiologismo* e do *clientelismo*.

T.H. Marshall (1967) define direito social como:

“o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”. (1967: 57-114)

O sociólogo britânico Marshall (1967), em seu ensaio sobre “*Cidadania e Classe Social*”, deu uma importante contribuição para a *compreensão da dimensão histórica da cidadania*. Baseando-se na história da Grã-Bretanha, ele definiu três níveis de direitos que compõem a cidadania. Para tanto, traçou uma ordem cronológica para o surgimento desses direitos no mundo moderno, descrevendo um processo que se inicia com os *direitos civis*, passa pelos *direitos políticos* e chega finalmente aos *direitos sociais*.

Marshall não só delimitou essas três dimensões da cidadania (civil, política e social) como também insistiu na dimensão histórica do conceito e da prática da cidadania na modernidade. Para ele, os direitos civis surgiram na Inglaterra do século XVIII e constituem-se no *direito privado* do indivíduo à vida, à liberdade de pensamento e de movimento (ir e vir) e à propriedade. Nessa perspectiva, não são considerados direitos “*naturais*”, mas direitos “*históricos*”, uma vez que surgiram como demanda da burguesia em ascensão em sua luta contra o Estado absolutista que defendia os interesses da aristocracia feudal e do autocrata. A afirmação dos direitos civis, portanto, implicava uma limitação do poder do Estado. Marshall não resgata a dimensão pública da cidadania. O suposto é de que os direitos, vistos como únicos e exclusivos, se transformem, na prática, em prerrogativas do indivíduo proprietário da classe burguesa. O conceito moderno de cidadania plena certamente incorpora os *direitos civis*, resgata a sua dimensão universal e pública, mas não se limita a eles. Marshall chamou de *direitos políticos*, o direito de votar e ser votado, de associação e de organização. Para ele, não há democracia, como sinônimo de soberania popular, nem cidadania plena sem esses direitos. Os regimes liberais que consolidaram a dominação burguesa asseguraram os direitos civis, mas não fizeram o mesmo com os *direitos políticos*, que foram negados, até o final do século XIX, à grande maioria da população. O direito universal ao sufrágio, tão comum nas democracias contemporâneas, foi uma árdua e difícil conquista. Era restrito, sendo concedido apenas aos proprietários. Só deveriam votar os indivíduos “independentes” (foram excluídas as mulheres e os trabalhadores assalariados) considerados portadores de um juízo livre e autônomo. Essa independência tinha certamente uma base econômica classista e dominante. A transformação do direito universal ao sufrágio em um direito positivo só se completou na Europa no século XX. No Brasil, esse processo de efetivou somente em 1988, quando a Constituição, em vigor, suprimiu a proibição de voto aos analfabetos.

Ao terceiro nível dos direitos de cidadania, Marshall chamou *direitos sociais*. Em sua concepção, esses direitos *permitem ao cidadão uma participação na riqueza*

*material e espiritual, criada pela coletividade.* Na modernidade, o primeiro direito social a ser reconhecido positivamente foi o direito à *educação pública, universal e gratuita.* Mais tarde, já no século XX, outros *direitos sociais* foram se consolidando: direito à saúde, à habitação, à previdência, à assistência, e outros, terminando por compor o chamado *Welfare State* ou *Estado do Bem-Estar.* Os *direitos sociais* foram por muito tempo negados pela lógica liberal, sob a alegação de que estimulariam a ociosidade e violariam as leis de mercado. Para Souza Santos (1997:244), um dos principais méritos da análise de Marshall consiste na articulação que opera entre *cidadania e classe social* e nas consequências que dela retira para caracterizar as relações tensionadas entre cidadania e capitalismo. Na análise de Santos, essa articulação significa que, no período do capitalismo liberal, as *cidadanias civil e política,* como parte integrante do princípio do Estado, não colidiram com o princípio do mercado e possibilitaram o desenvolvimento hipertrofiado deste. Ao contrário, no período por ele chamado de capitalismo organizado, a *cidadania social,* porque se ancorou socialmente nos interesses das classes trabalhadoras, colidiu com o princípio do *mercado,* conduzindo a uma relação mais equilibrada e com ela a uma nova estrutura da exploração capitalista. Santos avalia que esse maior equilíbrio entre Estado e *mercado* foi obtido por pressão do princípio da comunidade enquanto campo e lógica das lutas sociais de classe que estiveram na base da conquista dos *direitos sociais.* Nesse sentido, Santos ressalta que para a compreensão do tempo presente é importante ter em conta que as lutas operárias pela *cidadania social* tiveram lugar no marco da democracia liberal e que, por isso, a obrigação política horizontal no princípio da comunidade só foi eficaz na medida em que se submeteu à obrigação vertical entre cidadão e Estado. Para Santos, a concessão dos *direitos sociais* e das instituições que os distribuíram socialmente são expressão da expansão e do aprofundamento dessa obrigação política.

Diante do exposto, ressalta-se que o princípio de *cidadania* formulado por Marshall, e que constituiu-se historicamente (do século XVII ao século XX) como uma síntese dos *direitos civis, políticos e sociais,* transformou-se em um dos eixos estruturadores da experiência sócio-histórica deste século chamada *Welfare State.* É indiscutível que, guardadas as particularidades dos países onde se instalou, o Estado de Bem-Estar Social configurou-se a partir do conceito de *democracia política* e revelou-se um importante instrumento de democratização da sociedade. Sua diretriz geral, de matriz keynesiana, tinha por base e orientação uma forte *intervenção estatal* garantidora de serviços sociais públicos de natureza universalizadora. Foi no marco do Estado de Bem-



Estar Social (entre o fim da Segunda Guerra Mundial e meados da década de 60) que se pôde compartilhar a dinâmica do movimento capitalista com uma democracia política mais alargada. Nesse período, ampliaram-se os *direitos sociais* e instauraram-se *sistemas de proteção social* de inegável eficácia. É lamentável que esse tipo de organização sócio-política nunca dispôs de qualquer efetividade no Brasil. Ao contrário, o desenvolvimento capitalista no Brasil sempre operou por vias antidemocráticas, alternando regimes políticos ditatoriais. Aqui sempre se estimularam mecanismos de exploração e opressão da maioria, em detrimento da *cidadania* da minoria. A história não tem registros de estímulos a reformas democráticas até o final dos anos 80. Vale ressaltar que, na Constituição de 1988, colocou-se, pela primeira vez em nossa história, a consagração de um projeto de sociedade democrática, reconhecendo-se a articulação necessária entre *regime democrático e direitos sociais*.

O texto constitucional de 1988 contém diversos dispositivos legais regulamentando os *direitos sociais*, criando, inclusive, o título – VIII, “Da Ordem Social” – em que esses direitos são especificados. Tais direitos correspondem no plano jurídico ao que a doutrina do *Welfare State* significou no plano econômico, quando indicou que cabia ao Estado o dever de propiciar o *bem-estar social* dos cidadãos. A Constituição Federal Brasileira de 1988 determina que a prestação de *direitos sociais* constitui aspecto inseparável da natureza do Estado. Assim, o patrimônio público deve ser utilizado em proveito de toda a sociedade, e uma de suas funções mais importantes consiste na atenuação das *desigualdades sociais*, voltando-se para a realização da *igualdade* fundamental entre os indivíduos.

O que está colocado como desafio nas análises de Marshall, no que se refere aos *direitos sociais*, além de seu reconhecimento legal e positivo, é a luta para torná-los efetivos. Nem mesmo sua presença nas Constituições tem garantido sua efetivação. No entanto, assegurar o seu reconhecimento legal facilita a luta para torná-los um *dever do Estado*. É nesse sentido que as *políticas sociais* têm se tornado um instrumento valioso através do qual os *direitos sociais* se materializam. Contudo, tal fato não tem impedido que, em determinadas conjunturas e em função da correlação de forças específicas, as *políticas sociais* sejam largamente utilizadas como instrumentos de cooptação política. Isso porque, como todos os âmbitos da vida social, também a esfera das políticas sociais é determinada pela luta de classes. Essa visão dialética dos direitos sociais, entendida como conquista histórica dos cidadãos, já está presente na obra de Marx. Para Marx (1863), *a conquista da*

*fixação legal da jornada de trabalho (Inglaterra) é expressão de vitória da economia política do trabalho sobre a economia política do capital* ( para usar uma expressão de Marx, 1863: 354), ou seja, é a vitória de um *direito social* sobre a lógica privatista do capitalismo que se expressa essencialmente através da afirmação do *mercado* como espaço de regulação das relações sociais. Assim, a defesa de um direito social universal ou de justiça social torna-se expressão de uma outra lógica de *regulação social*. Nessa perspectiva, com base em uma abordagem histórico-conjuntural, a construção da *cidadania* somente pode ser entendida a partir da análise das complexas relações que historicamente vão sendo estabelecidas no mundo moderno, pelo desenvolvimento do sistema capitalista. Coutinho, ao analisar a legitimidade do processo de conquistas de direitos sociais que se consolidaram na segunda metade do século XX, no chamado *Welfare State*, relaciona esse processo à formulação marxiana sobre “a vitória da economia política do trabalho sobre a economia política do capital” (Marx, 1963:354). Para Coutinho, com essa formulação, Marx fundamentou a legitimidade e a possibilidade concreta de obter transformações sociais substantivas através de reformas que acabam constituindo-se em conquistas sociais dos trabalhadores. Nesse caso particular, refere-se à conquista dos *direitos sociais* universais e coletivos sobre a lógica privatista do capitalismo. No entanto, é a partir dessas conquistas que o neoliberalismo propugna enfaticamente o desmonte do *Welfare State* à maioria dos governos capitalistas contemporâneos. Essa atitude demonstra claramente que o conjunto de *direitos sociais* conquistados não interessa a essa lógica que propõe devolver ao *mercado* a regulação das *políticas sociais*, uma vez que tais direitos revelam-se contrários à ampliação máxima das taxas de lucros. Nesse sentido, o desafio maior está na superação da chamada “*não cidadania*”, ou seja, *cidadania regulada*, estratificada, prometida (e não efetivada) a cidadãos excluídos e marginalizados. Ianni (1992) evidencia que

“ assim como a cidadania tem sido principalmente tutelada, regulada ou administrada, também a soberania nacional passa a ser crescentemente tutelada, regulada ou administrada [...] aliás, o exercício da própria cidadania, em âmbito local, regional e mundial, tem sido delimitado ou agilizado pelo jogo das forças que preponderam em escala global”. (1997:13)

Apesar de seu desenvolvimento contraditório, a questão da *cidadania* torna-se uma categoria histórica de fundamental importância como princípio educativo, ao incorporar a problemática dos *direitos sociais coletivos* e não apenas dos direitos individuais. Avançar na conquista da cidadania significa avançar no fortalecimento dessa

sociedade, no sentido de sua auto-organização e poder de decisão. Esse caminho exige centralidade na discussão da *ética, da justiça social e da equidade*. Nessa perspectiva, o conceito de prática política torna-se referência obrigatória, uma vez que se constitui em momento privilegiado da reprodução e da interação social, como esfera do *ser social*.<sup>10</sup> Em Gramsci (1995), o *momento catártico* é o processo mediante o qual um grupo social supera seus interesses econômicos e corporativos e se eleva à *consciência ético-política*, à condição de classe universal, capaz de se tornar *hegemônica* para dar respostas (historicamente universais) às questões da humanidade, numa época concreta. Em Gramsci (1995), a *catarse* aparece em diferentes esferas do *ser social* como um momento privilegiado da passagem do *particular* para o *universal*, da *necessidade* para a *liberdade*.

Gramsci sobre *direito*, afirma que:

“uma concepção do direito essencialmente renovadora não pode ser encontrada, integralmente, em nenhuma doutrina pré-existente. Se cada Estado tende a criar e a manter certo tipo de civilização e de cidadão (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e hábitos e a difundir outros, o direito será o instrumento para este fim (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado de modo que esteja conforme ao fim e seja eficaz ao máximo e criador de resultados positivos”. (1991: 96)

A partir dessa formulação, entende-se que a construção da *cidadania ativa e participativa* deve ser pensada como um processo ao qual a história atribui sempre novos significados e novas determinações. Daí porque, como princípio norteador, a *cidadania* não é dada aos indivíduos. Ela é fruto de um processo que pressupõe lutas e conquistas sociais. Encontramos essa idéia de *dinamicidade e de historicidade da cidadania* na concepção de Gramsci sobre *direito*, quando ele enfatiza a dimensão “essencialmente renovadora” desse conceito.

Essa nova configuração do *direito* corresponde à concepção clássica marxiana sobre os conceitos de *totalidade e práxis social*, contida na discussão metodológica da *Crítica da Economia Política*. A adoção desse método de crítica ontológica implica num permanente recurso à *totalidade* e à *história*, com o objetivo de mediatizar os fatos empíricos, buscando retirar deles a aparência de *fetiches* isolados. Outra concepção de cidadania está fundamentada no conceito de *democracia* como sinônimo de *soberania*

<sup>10</sup> Este estudo encontrou também em Lukács (apud Coutinho, 1994:158), o conceito de *catarse* como sinônimo de *práxis política*. Em Lukács, a *catarse* opera nas objetivações que se dão nas esferas da *estética e ética* e faz com que o indivíduo se liberte de suas particularidades e limitações singulares e tome consciência ativa de sua *dimensão universal*

*popular*. Nesses termos, trata-se de defini-la 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 (Coutinho, 1997:145). Entende-se que é possível relacionar essa concepção ao conceito de *alienação* de Marx, quando ele afirma que “os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dada a divisão da sociedade em classes sociais antagônicas – de se apropriarem efetivamente desses bens por eles mesmos criados”. (Marx, 1978). A *democracia* assim entendida pode ser definida como uma tentativa de superar a *alienação* na esfera política.

Desde Rousseau, a democracia é concebida como a construção coletiva do *espaço público*, como a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da *esfera política*. A isso Rousseau chamava de “soberania popular”. Um dos conceitos que melhor expressam essa concepção de democracia é o de cidadania, entendida como “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, 1997:146). Marx, ao referir-se e criticar os chamados “direitos do homem”, em seu sentido genérico, entendidos como direitos únicos e exclusivos do homem proprietário da classe burguesa, afirma que os direitos civis (do indivíduo privado) não são suficientes para realizar a cidadania, embora sejam certamente necessários. Ao processo de conquista “da cidadania plena” (direitos civis, políticos e sociais) Marx denominou “emancipação humana”. Assim, com base nessas formulações de Coutinho, referendadas em Marx, compreende-se por *direito social, o nível de cidadania através do qual se permite ao cidadão uma participação na riqueza material e espiritual criada pela coletividade e definida, historicamente, como resultado de lutas sociais*.

Coutinho (1997) chama atenção para o antagonismo entre cidadania e capitalismo que, de resto, expressa uma outra contradição, ou seja, a contradição entre cidadania e classe social: “a universalização da cidadania é, em última instância, incompatível com a existência de uma sociedade de classes que cria, de um lado, privilégios, e, de outro, barreiras na apropriação das riquezas materiais e espirituais, socialmente criadas” (1997:159). Para Coutinho, a divisão da sociedade em classes constitui um limite intransponível à afirmação da democracia. Em contrapartida, o processo de ampliação da

cidadania tem influenciado na evolução do chamado Estado moderno capitalista que se vê obrigado, pela pressão das lutas populares, a incorporar novas demandas por direitos de *cidadania plena*, formando um novo espaço de construção da *esfera pública*.

Para o autor, o processo é contraditório porque há um *antagonismo estrutural* entre o *princípio da universalização da cidadania* e a *lógica privatista de organização do sistema capitalista*, cuja expansão tem sido outra característica marcante da modernidade<sup>11</sup>. A construção da modernidade continua sendo um desafio para todos na luta e defesa da universalização efetiva da cidadania que leve a uma sociedade democrática. Da cidadania consolidada nasce o *sujeito de direitos e de deveres* políticos, que é, em essência, o cidadão. Daí porque ela é uma condição jurídica e uma prerrogativa do cidadão que deve exercer influência sobre o Estado e a vida coletiva do país.

Percebe-se que, apesar das inúmeras tematizações e definições, a linguagem dos *direitos* permanece bastante ambígua, sendo freqüentemente usada como retórica. Em uma sociedade de classes, a maior parte dos *direitos sociais*, presente em todas as Declarações Nacionais e Internacionais, permaneceu no papel como expressão de *aspirações ideais* jamais efetivadas. Sabe-se que uma coisa é proclamar um direito, outra bem diferente é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem, indubitavelmente, uma grande

<sup>11</sup> Boaventura de Sousa Santos (1998) (Folha de São Paulo, de 06/09/98), em análise sobre *Os fascismos sociais*, afirma que o *contrato social* é a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental. Esse contrato visa criar um paradigma sócio-político que produz de maneira normal quatro *bens públicos*: *legitimidade da governação, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva*. Para Sousa Santos, a crise da contratualização moderna consiste na predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os de inclusão. As exclusões produzidas são radicais e inelutáveis, a tal ponto que os que as sofrem são lançados em “*Estado de natureza*” que, na sociedade do fim do século, significa a desestabilização total das expectativas das classes populares, da qual não se tem a opção individual ou coletiva de sair. A essa situação de riscos ele resume e denomina “*emergência do fascismo social*” que, em vez de sacrificar a democracia às exigências do capitalismo, promove-a até não ser mais necessário nem conveniente sacrificá-la para promover o capitalismo. Trata-se, na opinião de Sousa, de um *fascismo pluralista*. Dele, importam as formas de sociedade fascista classificadas como *apartheid social e fascismo paraestatal*. O *apartheid social* trata da segregação social dos excluídos por meio de uma cartografia urbana dividida em *zonas selvagens* (do Estado) e *civilizadas* (do contrato social). Nas zonas civilizadas, o Estado age democraticamente, como protetor, ainda que de forma ineficaz, ou não confiável. Nas selvagens, age fascistamente, como Estado predador, sem nenhuma veleidade de observância, mesmo aparente, do *direito*. Os direitos de cidadania, antes considerados inalienáveis, são confiscados, e, sem estes, os excluídos passam da condição de cidadãos à de *servos*. O *fascismo paraestatal* consiste na usurpação de prerrogativas estatais (de coerção e de regulação social) por atores sociais poderosos, que, escapando a todo controle democrático, neutralizam ou suplementam o controle social produzido pelo Estado. Ele tem duas vertentes: o *fascismo contratual* e o *territorial*. O contratual ocorre nas situações em que a diferença de poder entre as partes é tal que a mais fraca, vulnerabilizada por não ter alternativas, aceita as condições impostas pela parte mais poderosa, por mais onerosas e despóticas que sejam. Para o autor, isso ocorre freqüentemente em situações de *privatização dos serviços públicos*. O fascismo territorial existe sempre que atores sociais com forte capital patrimonial retiram do Estado o controle do território onde atuam, ou o neutralizam, cooptando instituições estatais e exercendo a regulação social sobre os habitantes sem a participação destes e contra seus interesses. Nesse sentido, para Sousa Santos, a desregulação provocada pela crise do contrato social é tão profunda que desregula a própria resistência aos fatores de crise e as exigências emancipatórias que lhe dariam sentido. Assim, há que dar nova radicalidade à luta pela *democracia*, partindo da idéia de que o fascismo, longe de ser mera ameaça, está entre nós e convive tanto melhor com a democracia de baixa intensidade em que vivemos quanto menor for a redistribuição de riqueza que ela permite.

função prática de emprestar força às reivindicações dos movimentos, mas ela se torna retórica se ocultar as diferenças sociais e políticas que se expressam no direito reivindicado e no direito reconhecido e protegido.

Para Yazbek, “no contexto de precarização e subalternização do trabalho à ordem do mercado, a *questão social* se expressa na insegurança do trabalho assalariado e na penalização dos trabalhadores, pois é do *trabalho* e de sua proteção e garantia que se construíram, em um processo de conquistas, os *direitos sociais* que passaram a compor a Seguridade Social” (1998: 52). Nesse sentido, para Yazbek, a sociedade salarial, da seguridade, da proteção e da garantia dos direitos do trabalhador estão em causa.

Para Abreu, “no caso brasileiro, a crise do esgotamento da modernização conservadora, centrada no Estado nacional, tornou-se mais explícita com a emergência da *sociedade civil* e das reivindicações de diferentes categorias e movimentos sociais por *direitos de cidadania*” (1997: 70 e 71). Dessa forma, a mediação estatal tornou-se objeto de disputa entre estratégias definidas pelos principais atores políticos. Para o autor, a crise do Estado brasileiro se insere em uma crise global de autonomia do Estado-Nação e suas formas objetivadas de *regulação social*. Crise que se torna mais ampla e complexa quando é associada à desarticulação das identidades coletivas das classes subalternas, como atores sociais e políticos autônomos, e à reestruturação da economia mundial e das relações internacionais.

A concepção de *direito* que fundamenta este estudo está vinculada ao conceito de *cidadania social* e não à idéia de um direito individual e/ou estritamente privado. Está ligada, portanto, ao conceito de *igualdade, justiça e equidade social*. A assistência, regulamentada como *direito social*, é entendida como *medida ativa e positiva* que requer a participação do Estado na *regulação e fiscalização* dessa política e também na sua *provisão social*. O termo *provisão social* está vinculado à satisfação de demandas legítimas e necessidades sociais básicas da população, demandas essas que exigem a concreta e planejada ação do *Estado e da sociedade civil*. Entende-se que são as *políticas sociais* definidas e propostas para o setor, sob a regulação do *Estado* e fiscalização da *sociedade civil*, que concretizam os *direitos sociais* previstos em lei. No caso da assistência, isso implica trabalhar a *inserção social* dos cidadãos em novos paradigmas, como forma de se combater a *exclusão social*. Esse é o caminho para se qualificar a política da assistência como *direito de cidadania*. Daí a importância de se definirem *estratégias e linhas de ação coletivas* voltadas para a concretização desses direitos, de formularem *políticas*

*descentralizadas* que não sejam ações tópicas e pontuais, mas sistemáticas, contínuas e previsíveis.

Esses aspectos são centrais ao debate sobre a universalização e a concretização dos *direitos sociais* na contemporaneidade, diante das novas tendências das *políticas sociais* no cenário dos anos 90. Nesse sentido, a *democracia política* não é entendida como um valor em si mesmo. É um instrumento estratégico para viabilizar a democratização da *sociedade* e do *Estado* e para dispor a todos e a cada um de seus membros as condições reais de construção de uma *cidadania ativa*, sem os agravantes da *exclusão social*. Isso pressupõe “aprofundamento, mobilização e compromisso por parte daqueles que, mesmo remando contra a corrente, recusam-se a se entregar ao medo, em detrimento da *esperança*, ou a aceitar a injustiça como um fato natural e consumado” (Pereira, 1997: 43).

### 1.5.1 - Direitos Sociais no contexto do neoliberalismo

A essência do *neoliberalismo* está no afastamento dos obstáculos legais e políticos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro. Nesse sentido, é sintomático o caráter “monetário” dos acordos de formação dos blocos econômicos e mercados comuns. Há fortes impactos da globalização no papel do *Estado*, com perda de sua substância, engendrada por esse processo e agravada pela *crise fiscal* do Estado.

Diante do *déficit público e do equilíbrio das contas públicas*, a *política social* entra no cenário como geradora do desequilíbrio, como algo que deve ser acessado via *mercado*, e não como *direito social*. Aqui cabe reiterar o balanço feito pelo historiador Perry Anderson (1995) sobre o *neoliberalismo*, quando afirma que, se todos esses processos reanimaram, em fins dos anos 80 e início dos anos 90, as agonizantes taxas de lucro do capitalismo mundial, por outro lado não reverteram em investimento o crescimento econômico real. Essa grande massa de capital acumulado prefere “passar” de um lado a outro do mundo, buscando as melhores taxas de juros e cambiais, com a aquiescência dos governos nacionais, enquanto milhões de pessoas vivem em condições bárbaras e indignas de vida e trabalho.

Nesse contexto de livre circulação e articulação dos capitais que enfraquecem os processos produtivos das sociedades e contribuem para o agravamento das questões

sociais, Eric Hobsbawm coloca o Brasil na posição de “candidato a campeão de desigualdade econômica”, de “monumento de injustiça social” e de “monumento à negligência social”. (1995: 397,555). Para Yazbek (1998), as transformações que configuram o processo de *globalização* da economia trazem novas implicações para o mundo do *trabalho*, como o desemprego e a eliminação de postos de trabalho, reordenam o papel do *Estado* e suas relações com o mercado e a *sociedade civil*, alteram a esfera da *cultura* e da *comunicação* e colocam em evidência a primazia do *mercado* na regulação das relações sociais. No âmbito da *proteção social*, desestruturam o sistema de *políticas sociais* próprio do *Welfare State*.

Segundo Mota, “no contexto das grandes questões sociais do mundo contemporâneo surge com todas as suas contradições um outro modo de tratamento da desigualdade social que aponta para a cultura da *solidariedade social*, seja ela denominada de redes de proteção social, de políticas de combate à pobreza, de comunidades solidárias, ou de expansão dos programas de assistência social” (1995: 220 e 221). Para a autora, o novo *fetichismo* dessa *ajuda solidária* são as metamorfoses operadas pelo capital para apropriar-se do discurso, dos métodos e das formas históricas dos trabalhadores construir a *sua cultura de resistência*, necessária à superação das desigualdades sociais.

A partir dos anos 80, a tendência à privatização das políticas públicas e de proteção social é exemplar da restrição dos direitos e garantias sociais. Embora seja uma *tendência*, as recentes manifestações populares nos países desenvolvidos e os debates que marcam a revisão constitucional, no Brasil, indicam claramente que a cultura e o exercício dos *direitos sociais*, por parte dos trabalhadores, são, neste momento, objeto de uma *tensão política* que pode ultrapassar, inclusive, os limites das reformas da Seguridade Social.

O essencial é a problematização do *direito social* nesse contexto de medidas restritivas de enfrentamento da crise do capital e as consequências objetivas dessas iniciativas que apontam para cortes de despesas no orçamento da Seguridade Social, com agravamento dos processos de *exclusão social*. As mudanças que se pretende imprimir aos rumos da Seguridade Social brasileira são determinados pelos processos de ajustes macroeconômicos tendo como protagonistas os organismos financeiros internacionais (FMI, BIRD e Banco Mundial) que são os veiculadores das indicações do Consenso de Washington para os países do Terceiro Mundo. Essas determinações podem ser localizadas nas mudanças imprimidas no *mundo do trabalho* – cenário de *reestruturação produtiva*, posto que a crise da *Seguridade/Assistência* relaciona-se diretamente com os processos de



exclusão e precarização do trabalho.

Percebe-se que, no caso da Seguridade Social, em particular no da *assistência*, há um deslocamento do objeto real das lutas dos trabalhadores, com ampla divulgação de uma grave crise que procura responsabilizar a todos pela sua solução. Daí que a assistência é deslocada de sua razão de ser – como uma política de *proteção social*, universalizadora de *direitos sociais* – para a questão da viabilidade financeira, do valor dos benefícios e outros. Transfere-se assim o tema da constitucionalidade dos *direitos e garantias sociais* para o domínio da governabilidade, do orçamento fiscal e da falta de equidade na concessão de benefícios.

Assim, segundo Mota (1995), “o grande capital, os organismos internacionais e a burocracia estatal utilizam-se de problemas conjunturais que afetam os seus interesses imediatos – reestruturação produtiva – e os transformam em questões estruturais que exigem reformas e aprovação da sociedade como um todo” (1995: 221). Nesse sentido, procura-se construir uma *visão indiferenciada* das formas de enfrentamento da questão da *pobreza e da exclusão social*, sob o pretexto de que estas questões afetam a todos e exige sacrifício de toda a sociedade para *reduzir gastos públicos* e recuar diante de *direitos conquistados*. Tudo isso tem se transformado no grande *mote* dos movimentos coletivos dos anos 90, consubstanciando a *sociedade* como um dos eixos formadores da cultura *política da crise*.

As temáticas referentes à *pobreza, à cidadania, à universalização e à eficácia das políticas sociais* passam a ser tratadas pela idéia de que o *mercado* é o principal regulador da economia e das necessidades de consumo da sociedade. Daí a nova *lógica* que começa a prevalecer de que a intervenção do *Estado* deve se restringir apenas às pessoas impossibilitadas de produzir. Trata-se de uma nova ofensiva do capital como estratégia na busca de reconstruir novas modalidades de expansão “*marcada pela ampla e irrestrita utilização dos fundos públicos nos investimentos privados*”. (Mota:225)

Está em curso um novo modelo de seguridade/assistência, regulado pelo próprio *Estado* e financiado com os recursos dos trabalhadores. Dessa forma, a *assistência*, como uma política amplamente reconhecida como necessária, passa a ser *financiada* por toda a sociedade. A proposta neoliberal é de que, mais uma vez, o *trabalho* financie o grande capital. Os *desempregados* da crise irão compor o novo público da assistência social. Em contrapartida, para obter o *consenso* dos trabalhadores, são reconstruídos alguns *conceitos* como os de *cidadania, universalização de acesso, justiça social*, que passam a

ser tratados nos limites das possibilidades e da relação *consumo e renda*, transformando a *questão da redistributividade* em problema *dos trabalhadores e não do capital*, que é o sujeito da acumulação (Mota: 227). Esse *pragmatismo*, além das preocupações com o crescimento do “déficit público”, nutre-se da citada *cultura da solidariedade* que trata de forma indiferenciada países ricos e pobres, capitalistas e trabalhadores, e defende a constituição de um *cidadão-consumidor*.

Nesse contexto de mudanças estruturais, Yazbek vê que uma primeira caracterização das transformações societárias em andamento refere-se ao processo de precarização das relações de *trabalho* e ao crescimento do desemprego, que se torna estrutural. Em sua opinião, são radicais e perversas as transformações que a reestruturação da ordem econômica mundial traz para o mundo do trabalho. Para a autora, “o novo paradigma tecnológico da *flexibilização produtiva* (Harvey, 1992) e as novas regras de organização do *trabalho* ampliam as inseguranças dos trabalhadores com graves implicações para o tecido social. Aumentam as formas de trabalho precarizado, sobretudo feminino, e cresce o *mercado informal*. O trabalhador vê suas conquistas e garantias ameaçadas, ou seja, assiste-se à própria *vulnerabilização do trabalho*”. (1998: 51 e 52)

Concordamos com Telles (1994), quando oferece elementos para pensar a *relação* entre a *reestruturação produtiva*, a *reprodução da pobreza e a cidadania*, chamando atenção para as dificuldades de articulação dos *sujeitos políticos* em função da *fratura de identidades* promovida por essas condições de precariedade. Em sua opinião, a *reestruturação produtiva*, ao ser conduzida em combinação com o *ajuste neoliberal*, implica na desregulamentação dos *direitos sociais*.

Ao analisar a reestruturação produtiva e suas implicações sócio-econômicas na América Latina dos anos 80, Pereira (1996) entende por *ajuste estrutural* o esforço centrado no estabelecimento de equilíbrios monetários, fiscais e de balanço de pagamentos, o qual substituiu, por julgar inadequada, a política de *mudança estrutural* que, nas décadas de 50 e 60, concebia no Estado um *agente ativo* na aceleração da industrialização, na modernização da agricultura e na criação de infra-estrutura para a urbanização. Dessa forma, “o que antes era *mudança* tornou-se *ajuste*, e o Estado que era tido como solução, passou a ser encarado como *problema* ou impecilho ao progresso do capital”. (Pereira, 1996: 115)

Os eixos da reforma que vem sendo operada na perspectiva do *ajuste neoliberal* são claros: redução do *déficit público* a qualquer custo e uma *desregulamentação geral* em

um programa de privatização, seja a liquidação do patrimônio público, seja a quebra das garantias dos *direitos sociais* e, ainda, a *supressão* de mecanismos de proteção aos setores nacionais da economia. A sociedade assiste perplexa à escandalosa abertura do mercado interno ao capital estrangeiro. Esse projeto conservador privilegia a *agenda reformista*, cujas prioridades não incidem sobre os mecanismos de *exclusão social* da sociedade brasileira. As perspectivas apontadas pelos anos 90 são assustadoras. O projeto atual em curso no país está longe de acenar com qualquer possibilidade de universalização de *direitos* ou de construção de novos mecanismos de *inclusão*. A conjuntura em que vivemos é exemplar dessas restrições e cortes. A prioridade do momento não é a *reforma tributária e fiscal*, mas são as reformas *administrativa e a previdenciária*. Isso evidencia que o vilão da história são as *demandas sociais*.

Para Netto (1997), o diagnóstico neoliberal do final da década de 60 e início dos anos 70 foi o de que a perda de dinamismo do capitalismo estava ligada aos *gastos sociais*. No entanto, passados quase 20 anos de políticas macro-econômicas neoliberais, não se tem a retomada global do desenvolvimento. Ao contrário, há um visível aumento da *pobreza e da exclusão social* e a aceleração de um processo perverso de concentração de renda no país (10% dos mais ricos estão com 50% da renda nacional). Nessas circunstâncias, falar em globalização sem apontar os mecanismos de concentração de renda e poder é escamotear a natureza do processo. No entanto, vale ressaltar que o panorama internacional do final dos anos 90 “conspira” contra as políticas neoliberais: crise do modelo de desenvolvimento e do sistema financeiro japonês, crise dos Tigres Asiáticos, constantes oscilações nas bolsas de valores em decorrência do movimento do “capital volátil”, aumento da cotação do dólar e outros. Será esse panorama o marco do declínio da retórica neoliberal? Em todo o mundo começam a aparecer demonstrações de repúdio às políticas neoliberais. Conseguirão essas demonstrações reverter as históricas tendências de restrição de *direitos* e de *exclusão* em nossa sociedade? A história dirá.

Em princípio, são esses os elementos teórico-metodológicos delineados para apanhar as mediações e os nexos constitutivos do objeto em estudo. Às categorias de análise e aos conceitos que procuramos resgatar na problematização da relação *Estado e Sociedade*, na perspectiva dos *direitos sociais*, pode-se somar a análise de dados obtidos através da pesquisa empírica que passamos a relatar. De antemão, é possível afirmar que a participação da *sociedade civil*, através do espaço dos conselhos, é fundamental na perspectiva da construção e ampliação de *esferas públicas*. Contudo, entende-se que é

preciso avançar mais na consolidação de *parâmetros e critérios públicos* que orientem as relações entre *Estado e sociedade*, uma vez que essa participação, por si só, não constitui garantia automática da efetivação dos *direitos sociais* aos segmentos excluídos, em particular nessa conjuntura de *crise* do capitalismo contemporâneo.

## CAPÍTULO 2 – ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1 - Constituição Federal – 1988: Antecedentes históricos

O período brasileiro compreendido entre a chamada “Nova República” (1985) e 1988 – quando foram concluídos os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e promulgada a Constituição Federal vigente – caracterizou-se como um momento rico e fértil para os debates das *políticas sociais* e, em particular, da *assistência social*. Esse período, marcado pelo início do processo de redemocratização do país, propiciou forte *impacto político* na sociedade civil e nos seus segmentos organizados.

O conhecimento público do quadro de exclusão social do país, decorrente da má distribuição de renda e do desigual acesso dos cidadãos aos bens e serviços, despertou na opinião pública um grande interesse por temas como *igualdade e justiça social*, que passaram a compor a então chamada “cidadania social”. Sem dúvida, o nível de pressão da sociedade aumentou, exigindo melhores condições de vida e de trabalho.

Nas discussões sobre o papel das *políticas sociais* entendidas como medidas voltadas para o enfrentamento das iniquidades sociais estava implícita a exigência da *participação ativa do Estado*. Os documentos oficiais elaborados no período posicionavam-se claramente sobre a necessidade de o poder público priorizar a “desigualdade” e a “pobreza”. Esses planos e programas – governo Sarney – guiavam-se pelo lema: “Tudo pelo Social”.

No que se refere à dinâmica político-social, não há dúvida de que o período demonstrou vigor crescente em termos de mobilização e participação política dos setores mais organizados da sociedade civil. Um conjunto de indicadores (movimentos como o das “Diretas Já”, de transição para a Nova República, Reforma da Constituição, eleições

presidenciais de 1989, e outros) despertaram o entusiasmo da população em torno dessas mobilizações e criaram um clima de grande expectativa, num misto de euforia, perplexidade e incertezas. Por todo o país, proliferaram debates sobre a *questão social brasileira* (academia, agências governamentais, sindicatos, movimentos sociais e outros) com o objetivo de subsidiar os trabalhos da Constituinte na construção e elaboração do novo texto constitucional.

Motivados por esta conjuntura e pelos “ventos de redemocratização”, esses debates demonstravam uma nítida preocupação de se instituir, no Brasil, um novo *padrão de proteção social*. Indiscutivelmente, um avanço democrático para o país. Sob o impacto dessas mudanças, nasce uma concepção ampliada de um sistema de *Seguridade Social* fundamentado muito mais em valores de *cidadania* do que na *lógica contratual de seguro social*. Os documentos favoráveis a essa concepção propunham a reestruturação da Previdência Social brasileira e apresentavam uma proposta mais avançada de Seguridade Social, para além do âmbito restrito do *seguro*, até então apoiado numa *visão contratualista*. A idéia central era “criar um sistema de bem-estar em que todo cidadão brasileiro seria titular de um conjunto mínimo de *direitos sociais*, independente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos” (Stein, 1997:73).

Os constituintes acataram as idéias e as propostas mais avançadas, incorporando-as no texto da nova Constituição Federal com a seguinte redação: “a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os *direitos* relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (art. 194). Assim, pela primeira vez na história política do país, a *assistência social* foi incluída num texto constitucional como componente da Seguridade Social e como *direito de cidadania* a ser concretizado pela política pública correspondente.

Do ponto de vista formal e jurídico, a inclusão da assistência social na *Seguridade* trouxe a questão para um campo novo: o campo dos *direitos*, da *universalização dos acessos* e da *responsabilidade estatal*. Com a Constituição em vigência a partir de 05 de agosto de 1988, inicia-se um processo que teve como horizonte tornar a assistência visível como *política pública* e como *direito social* e apontar para outras articulações no campo social.

Para Yasbek (1995),

“a Seguridade Social estabelece direitos e padrões mínimos a serem garantidos a todos os brasileiros. Nesse âmbito, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo”. (1995:10).

Yasbek (1995) releva como *avanço* o fato de a assistência transitar do *assistencialismo clientelista* para o campo da *política social*. Como política de Estado, a assistência passou a ser um espaço para defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade que não têm presença e força política como interlocutores frente ao poder e recorrem ao *assistencial* como estratégia de sobrevivência. Como *política social*, portanto, a assistência trouxe para a *esfera pública* a questão da pobreza e da exclusão e transformou-se, *constitucionalmente*, em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários. À medida que as pressões da sociedade aumentaram, exigindo mais espaços de participação, vislumbrou-se um novo cenário com perspectivas democratizantes. Ampliou-se, assim, o cenário político de disputas e defesas de interesses entre representantes de setores conservadores e setores progressistas. Naquela conjuntura, a luta democrática passou a exigir novos padrões de organização e novas formas de inserção.

No cenário pré-constituente, apesar dos contrastes e da correlação de forças que sempre foram desfavoráveis aos trabalhadores, é notório o espaço que os *movimentos sociais urbanos* ocuparam em função de sua dinamicidade. Na segunda metade dos anos 80, esses movimentos intensificaram suas lutas ampliando sua participação na gestão das *políticas públicas*, muito embora sua presença tenha sido marcada mais por um caráter consultivo do que deliberativo. Contudo, suas lutas ganharam contornos políticos mais nítidos, ultrapassando os limites das reivindicações de conotação corporativista. A importância da presença das lideranças sindicais foi decisiva para inverter os rumos da política brasileira em vigor sob a ditadura do regime militar desde 1964, pelo período de 20 anos. Assim, foram trazidas para a cena pública novas bandeiras de luta, sobretudo as das *demandas sociais*. Era o início de uma ruptura com o regime de exceção, cujo ciclo militar só se encerrou, pelo menos do ponto de vista institucional, administrativo e burocrático, a partir de 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves à presidência da República. Portanto, foi inegável o papel político desempenhado pelos *movimentos sociais* no cenário nacional na medida em que possibilitou a abertura de espaços de negociação entre a administração pública e os grupos mobilizados. Esse diálogo, legitimado pelo Estado,

tornou-se condição para a modernização e democratização da *gestão pública* de políticas sociais.

Também, o *processo constituinte* desenvolveu-se num espaço de lutas e conquistas de *cidadania*, contribuindo de forma significativa para a consolidação da *democracia* como forma de governo, em que pesem os elementos contraditórios e paradoxais que marcaram a conjuntura.

Do *ponto de vista econômico*, entretanto, especialistas da área avaliam que a economia perdeu seu dinamismo, demonstrando menor vitalidade que nas décadas anteriores. A política econômica adotada seguiu o receituário ortodoxo do FMI, cujas medidas econômicas, de recorte *monetarista*, foram fortalecidas por uma política de contenção de crédito, ajuste fiscal e combate ao *déficit público*, tendo em vista o controle da inflação. Em tese, essas medidas objetivaram prioritariamente a redução de gastos com *despesas sociais*, além de inibir as possibilidades de crescimento da economia.

Já do *ponto de vista social*, paradoxalmente, se de um lado a *democracia* alcançou a *política* com todos os seus desafios, toda a mobilização da sociedade civil acima referida, muito embora tenha contribuído para aumentar o nível de consciência política das massas, não possibilitou alteração na estrutura estratificada da sociedade constituída de forma piramidal. Ao contrário, ainda que alguns indicadores sociais busquem demonstrar que houve melhorias nas condições de vida dos segmentos pauperizados, em particular no que se refere à oferta de equipamentos comunitários (os meios de comunicação de massa insistem em veicular essa idéia), é fato que essa melhoria não significou avanço, mesmo porque o país continuou enfrentando problemas cada vez mais complexos quanto ao desenvolvimento social e econômico. Um grande contingente foi mantido como *massa excluída*, servindo como objeto de manipulação política.

Assim, com toda essa mobilização, a abertura de canais de participação não foi suficiente para promover mudanças e avanços significativos que resultassem na redução da miséria e da pobreza. Não se consolidou, no país, um *pacto social e político* mais abrangente, cujas conseqüências seriam a efetiva *democratização do poder*, tanto do ponto de vista econômico quanto do político. Apesar de toda essa participação política e de o processo terem produzido uma Constituição mais avançada, grande parte do Capítulo da *Ordem Social* ficou na dependência da elaboração de leis que o regulamentariam posteriormente.



Sob esse ângulo, é possível afirmar que, além de a maioria da população brasileira continuar mais pobre, as grandes mobilizações que marcaram o final da década de 80 não foram suficientes para provocar a ruptura do *apartheid social* que remete a um passado longínquo de omissão que as elites insistem em não considerar. Enquanto isso, o Brasil continua mantendo a “honrosa” posição de destaque entre os países que mantêm altos índices *de exclusão social, concentração de renda e de terra, e um sistema de proteção social* extremamente precário e excludente.

Essas considerações ganham maior significação sócio-histórico e político quando se analisam os mecanismos adotados pelo Estado brasileiro na evolução dos padrões de proteção social. Vieira (1997) realiza uma análise histórica sobre os três momentos fundamentais que a história brasileira registra no processo de evolução desses padrões. A análise de Vieira realça a dimensão *assistencial* como sustentação básica desses modelos que têm, como contexto atribuído à sua emergência, a década de 30.

Segundo Vieira, o primeiro momento evidencia que o sistema político, já na Primeira República, firmava-se através do *assistencialismo patriarcal*, de traços nitidamente clientelísticos. Com base nesse sistema de poder, consolidou-se um padrão de formação econômica e política no país pautado por relações sociais tradicionais e conservadoras do binômio *dependência/autoridade*. Assim, a prática assistencial no Brasil conjugava liberalismo econômico com sistema político autoritário e dependente. No período anterior à década de 30, as condições concretas da pobreza, no Brasil, já demarcavam a articulação de medidas assistenciais aos “dependentes” das classes “abastadas” no âmbito de uma economia mercantil com formas arcaicas de produção subordinadas ao capital. A configuração do quadro social da Primeira República indica que o Brasil, antes de organizar e formalizar seu modelo de proteção social, viveu um processo histórico marcado por articulações políticas vinculadas às práticas sociais conservadoras e clientelísticas. O *assistencialismo*, como elemento constante nas relações de trabalho no campo (Economia agrária), antes mesmo da emergência do primeiro modelo de proteção social, apresentava-se de natureza *privada* e personalista. O refluxo quase total do Estado no campo social correspondeu à ausência de uma política de proteção nesse período. As relações patriarcais pautadas no “coronelismo” e o sistema de seletividade determinado pelo *grau de lealdade* ao “coronel” constituíram a *gênese* das relações de trabalho no país. Sem dúvida, um mecanismo assistemático de auxílio e ajuda assistencial. O voto era dado ao “coronel” como forma de pagamento aos “benefícios” desfrutados no contexto de uma economia movida

pelo capital agrário. Assim, o processo de intervenção do Estado se dava de diferentes formas, em atenção à expansão e ao desenvolvimento do capitalismo. A partir de 1930, a assistência personalizada começa a se reafirmar em outros moldes, passando a ser *institucionalizada*.

Nesse segundo momento, que tem como marco a Revolução de 1930, a *oligarquia agrária*, apesar de atingida em sua hegemonia política, continua compondo a esfera dominante, “assistindo” o seu exército privado de trabalhadores. A assistência passa a atingir um número maior de trabalhadores no campo e na cidade, sofre alterações na forma, mas continua *mecanismo de poder político* associado à reprodução e exploração da força de trabalho. O incentivo à industrialização resultou no acionamento de novas medidas sociais no campo da legislação trabalhista e social. O Brasil dispensa atenção especial a esse processo de industrialização, organizando um sistema de seguro social voltado para a mão-de-obra produtiva emergente, o *operariado urbano*. A base fundamental desse novo sistema é o *seguro social*, que imprime uma relação de *direito social* com base em um *contrato*. O indivíduo, a partir da legislação trabalhista e previdenciária, passa a ter garantias de proteção legal. O operariado é reconhecido como cidadão, ainda que através de uma *cidadania regulada*. A dimensão tutelar da assistência percorre seu curso natural, de forma paralela à ação do Estado. O Estado continua incorporando padrões clientelísticos e autoritários inerentes à cultura política do país, apesar do caráter de regulação do sistema de seguro social. Somente em 1977, é criado o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social). As ações assistenciais e previdenciárias continuam como “concessão” do Estado nas décadas subsequentes (período de 50 a 70).

Com a Constituição de 1988, quando a *assistência* é elevada à categoria de *política social* e reconhecida como uma das ações do sistema de Seguridade Social do país, que propõe uma ampliação da cidadania, a assistência recebe “status” de política pública, universalizadora de *direitos sociais*, e distingue-se desse assistencialismo anterior, apesar da ausência de respostas efetivas às demandas sociais em um quadro de agravamento das questões sociais. Rompe, legalmente, com a concepção de proteção social baseada na evidência das necessidades e/ou do *contrato*.

Segundo Vianna (1994), dentre os paradigmas que passaram a dar sustentação ao novo conceito de Seguridade Social está a idéia de seguridade vinculada a uma concepção de proteção social baseada no pressuposto de que a *cidadania* implica em *direitos civis, políticos e sociais*, segundo a tradição marshaliana. Nessa acepção, a noção

de proteção afasta-se da idéia de *seguro* e contrato e amplia-se com base no chamado padrão inglês de proteção social, cujos princípios foram estabelecidos no célebre *Relatório de Beveridge*, de 1942, que teve como principal característica a *universalidade da cobertura* e originou o *Welfare State*. Assim, o Estado de Bem-Estar Social consagrou os *direitos sociais* ao desvinculá-los da *relação contratual* e estendê-los a *todos* os cidadãos.

Com base na nova concepção de proteção social inscrita na Constituição Federal de 1988, o sistema de *Seguridade Social* brasileiro organizou-se em torno de dois grandes eixos: um, *contributivo*, representado pela previdência social e, outro, *distributivo*, representado pela *saúde* e pela *assistência social*. Com base nesse eixo, a saúde tem como característica ser universal no atendimento (art. 196) e a assistência social ser prestada “a quem dela necessitar, independentemente de contribuição” (art. 203).

Os destinatários da assistência passam a formar um grupo de usuários restrito e delimitado, na medida em que é constituído de crianças, adolescentes, gestantes, nutrizes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e populações econômica e socialmente vulneráveis, embora a natureza do atendimento seja diversificado. É por essa razão que a assistência é considerada uma política social *não setorial*.

Segundo Pereira (1998),

“é por não ser setorial que a assistência social é a política pública mais afeita a estabelecer vínculos orgânicos – e não o contrário, como entendem alguns interlocutores – com as demais políticas sociais e com políticas classificadas como econômicas. Nesse vínculo orgânico, suas funções próprias, ou particulares como prefiro chamar (seja a de inclusão no circuito e bens e serviços socialmente produzidos, seja a de assessoramento, defesa de direitos e estímulo ao “empowerment” individual e coletivo; seja ainda a de combate à pobreza, e desenvolvimento social e de prevenção da reprodução geracional da pobreza, não correm o risco de se descaracterizar ou se dissolver. Pelo contrário, elas ganharão mais consistência e eficácia se [...] elas visarem ao *interesse público*, que por não ser compartimentalizado na realidade, requer ação concertada”. (1998:05).

Pereira (1995) ainda realça que as políticas sociais e econômicas são dimensões de um mesmo processo de desenvolvimento e de *ampliação da cidadania*, cuja integração eficaz supõe, ao mesmo tempo: crescimento econômico, investimento público, políticas de emprego e renda, combate à pobreza e distribuição progressiva de bens e serviços sociais. De fato, não se podem desvincular as políticas sociais das econômicas e as políticas sociais entre si, uma vez que a *questão social*, apesar de se constituir em objeto de interesse, não é exclusividade de nenhuma delas. Ambas devem responder a demandas sócio-econômicas

interligadas.

Colocada a questão nesses termos, é possível afirmar que o enfrentamento da pobreza requer ação concertada entre o *social e o econômico*, mediada pela *política*. Pereira (1998) chama atenção, ainda, para o desafio de transformar essas *interfaces* em *vínculos orgânicos* capazes de produzir, de fato, encadeamentos dinâmicos e positivos e *impactos* de conjunto. Para a autora, “esta é uma questão de monta”.

## 2.2 - Assistência Social: a nova concepção

... “a pobreza, para quem a vive é, principalmente uma experiência de destituição material, cultural, política e social”. (Raichelis, 1998: 153)

Na nova concepção de *assistência social* inscrita na Constituição Federal de 1988, nos artigos 203 e 204 e na Lei Orgânica de Assistência Social – n.º 3.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS, a palavra “social” incorporada ao termo “assistência” forma um conceito que se refere à *provisão gratuita, não contributiva e desmercadorizável* de bens e serviços, indispensáveis aos que se encontram submetidos à situação de *pobreza*. Como forma de *provisão básica*, no sentido de reparar conseqüências econômicas desfavoráveis, a assistência social assumiu um *status* formal que a diferencia da *filantropia*, com a qual esteve tradicionalmente identificada. Isso porque, para além de uma “*prática social*” associada à *pobreza*, a assistência passou a ser um *direito de cidadania*, uma *política pública* e um componente da *Seguridade Social*.

Do ponto de vista formal e jurídico, como *direito de cidadania* ou *direito social*, a assistência passou a ser garantida e a impor obediência amparada legalmente por autoridade dotada de capacidade *coativa*, passando a ser *obrigatória*. Encontra-se ligada ao desenvolvimento de *políticas públicas* que requerem a intervenção do Estado na *provisão social* a grupos específicos no âmbito da pobreza (idosos, crianças e adolescentes, portadores de deficiência, gestantes, etc). Essas características a diferenciam de ações sociais que, embora correspondam a um dever moral, não produzem *direitos* correspondentes e por isso não são *judicialmente reclamáveis*. Daí porque a filantropia ou a beneficência, desenvolvidas pela esfera privada, não estão inseridas no contexto normativo que regula e disciplina a assistência social.

Contudo, essa nova condição da assistência na LOAS pressupõe a participação

do *Estado* através de uma *ação positiva e ativa*, não apenas no campo da *regulação social*, mas também na *provisão direta* de programas sociais, de par com a *sociedade civil*. Nos termos da LOAS, essa provisão não se limita à distribuição de bens materiais voltada para necessidades biológicas, mas abrange outros bens relativos às *necessidades sociais* básicas do ser humano (informação, convivência familiar e comunitária, capacitação profissional e intelectual, oportunidades de participação e controle do poder político, e outros). A assistência como *direito social*, apreendida no contexto contraditório do desenvolvimento capitalista, é uma prática essencialmente *desmercadorizável*, ou seja, o critério básico que norteia a *provisão social*, nesse campo, é a desvinculação dos serviços e benefícios sociais da lógica do *mercado*. Nesses termos, a prática da assistência, além de *gratuita e não contributiva*, não pode funcionar como *mercadoria* no sentido de gerar *lucros*, nem condicionar o repasse do benefício à inserção do beneficiário no mercado de trabalho. Daí que toda instituição de assistência social, pública ou privada, terá como característica ser “sem fins lucrativos”.

Segundo Pereira (1994), dada essa particularidade da assistência, as instituições privadas de provisão nesse campo não devem ser denominadas somente ONGs (Organizações Não Governamentais), mas ONMs (Organizações Não Mercantis). Como *política pública*, a assistência social diz respeito a um “*programa de ação*” que envolve um conjunto de mecanismos e procedimentos mediante os quais se elabora a *agenda* com as prioridades políticas a serem colocadas em prática de forma planejada. Tudo isso pressupõe: formulação de políticas, definição de objetivos e critérios, tomada de decisão, desenvolvimento de pesquisas para aferir *impactos*, definição precisa de recursos, e outros. Assim sendo, nos termos da LOAS, a assistência deve ser confiada a pessoas e grupos com a necessária qualificação. Essa nova configuração da assistência como *um tipo particular de política social pública concretizadora de direitos sociais*, com a qual o presente estudo se identifica, impõe, às instituições filantrópicas ou beneficentes privadas, a revisão de seus princípios (sejam eles motivados pela *crença em Deus, por ideologia ou consciência ética*), bem como a operacionalização de suas atividades que deverão estar vinculadas às linhas gerais da *política de assistência social*.

Como *componente da Seguridade Social*, a assistência torna-se uma *providência legal e legítima* aos cidadãos pobres em suas lutas diárias contra as *adversidades sociais* da era contemporânea: enfermidade, acidente, abandono, desagregação familiar, desemprego, exclusão social, etc.

Segundo Pereira (1994), “o termo Seguridade, na Constituição Federal de 1988, embora impreciso, é tributário do conceito inaugurado na Inglaterra pelo *Relatório de Sir William Beveridge*, nos anos 40, o qual refere-se a um conjunto de medidas instituídas por lei para manter *todos* os cidadãos acima do umbral sociológico considerado *mínimo*, em todas as eventualidades que venham a afetar a sua capacidade de subsistência ou de sua família”. (1994:101). Pereira argumenta, ainda, que a definição dos *mínimos sociais* e a manutenção dos indivíduos acima desse patamar são tarefas que extrapolam a competência da política de assistência social. Contudo, cabe a essa política romper com os tradicionais limites conceituais e operativos que a impedem de funcionar como um *direito de cidadania*, conforme estabelece a LOAS.

O senso comum confunde *assistência* com *assistencialismo* e com *assistência social*. A distinção entre esses dois conceitos se faz necessária para se avançar na compreensão da *política de assistência social*. Segundo Sposati (1995), o termo *assistência* se traduz na possibilidade de *proteção social* através de apoio e subsídio. No *campo das relações sociais*, o termo *assistência* ainda é relacionado à *ajuda mútua* e decorre da *solidariedade social*. No *campo governamental*, a assistência supõe transferência ou acesso a um bem produzido e/ou financiado pelo Estado a um cidadão ou a um grupo de cidadãos – fora do consumo de mercado e face a algumas pré-condições e critérios seletivos. Trata-se do acesso a um benefício de forma não *contributiva*, ou através de *contribuição indireta*, pela alocação de recursos governamentais - procedentes de taxas ou impostos – que podem ser redistribuídos para atender a uma necessidade coletiva considerada prioritária, para garantir um dado padrão de condições de vida a *todos* os cidadãos, ou a um segmento portador de necessidades especiais. Nesse sentido, trata-se de uma oferta mediada e financiada pelo *Estado*.

Historicamente, a sociedade capitalista tem usado a *assistência* de forma seletiva e subsidiada, vinculando-a ao *princípio da subsidiariedade*, ou seja, o Estado só atua quando a família ou a comunidade não puderem fazê-lo. Nesse caso, a *assistência* é vinculada à demonstração de pobreza extrema e de miséria e caracteriza-se por ajudas eventuais de caráter compensatório, sem garantias de continuidade. Perversamente, a *lógica neoliberal de mercado* rejeita a política governamental de assistência por dar atenção a uma necessidade considerada fora da relação de *consumo*.

Em contrapartida, sabe-se que o campo da *assistência* como política se amplia na forma de *provisão de bens ou de serviços* na medida em que a legislação social e a

garantia dos *direitos sociais* são exigidas do Estado. Nesse sentido, a garantia do padrão de qualidade de uma determinada necessidade exige a transferência de um bem para o cidadão, sem contribuição financeira direta.

O *assistencialismo* é o contraponto do *direito* e da *provisão* de assistência como *proteção social legítima* ou *seguridade social*. Trata-se do acesso a um benefício através de uma *benesse* ou *doação*. Essa prática supõe sempre um *doador* e um *receptor*. O *assistencialismo* é *patrimonial*. No Brasil, é expressão da prática ligada ao modo elitista e dominante de se fazer política. Por isso o *assistencialismo* é cúmplice do *clientelismo*, do *fisiologismo* e da *corrupção*. É reproduzido nas políticas governamentais de corte social, ao contrário de caminhar na direção da consolidação de um *direito*. A prática *assistencialista* reforça os *mecanismos seletivos* como forma de ingresso às demandas sociais e acentua o caráter *residual, fragmentado e emergencial* das propostas colocadas pelo Estado neoliberal à problemática social. Com base nessas propostas, as políticas sociais governamentais são entendidas como mecanismos resultantes do agravamento da crise sócio-econômica, das desigualdades sociais, da concentração de renda e do crescente processo de pauperização da população. A assistência é vista como espaço de reprodução da *exclusão* e de privilégios, e não como mecanismo que possibilita a universalização de *direitos sociais*. Disso decorre a visão tradicionalmente *paternalista e clientelista* ligada ao poder público. Historicamente, os padrões brasileiros de *assistência social* se estruturaram ao sabor de casuísmos históricos, em bases ambíguas e difusas, oferecendo um atendimento precário aos seus usuários.

A *assistência social* como *política pública* é *área de ação* que procura garantir padrões de dignidade a *todos* os cidadãos que têm direito a formas de acesso à riqueza socialmente produzida. A *política de assistência* ocupa-se do provimento de atenções para o enfrentamento das fragilidades de determinados segmentos sociais, para superar exclusões sociais e defender o *direito* à cidadania e à dignidade humana assentado em padrões éticos. É, portanto, uma política de atenção e vigilância dos *direitos sociais*. Ela é genérica na atenção e específica em relação à clientela. Como *política social pública*, não é incompatível com os *direitos sociais* e o *trabalho*. É preciso destacar que ela está presente – implícita ou explicitamente – em quase todos os programas de políticas sociais e econômicas, o que evidencia que ela tem um vínculo e uma *relação orgânica* com estas.

Na sociedade brasileira, em que as exclusões econômico-sociais e políticas expressam a realidade da maioria, a *assistência social* não é uma política para poucos, mas

para muitos, uma vez que ela atua em atenção a todas as necessidades de reprodução social dos cidadãos excluídos. Daí que ela mantenha um *corte horizontal*, enquanto as demais políticas sociais mantêm um *corte setorial*, como a educação, saúde, habitação. Ao contrário da assistência, essas políticas são especializadas e genéricas na clientela. Este estudo entende que compete à assistência, como *política social pública*, avançar no reconhecimento dos *direitos sociais* dos segmentos excluídos da população brasileira.

Como *política governamental*, a assistência social constitui-se do conjunto de práticas que o Estado desenvolve, direta ou indiretamente, junto aos segmentos pauperizados. O assistencial sempre foi considerado campo concreto de acesso a bens e serviços, enquanto “ameniza ou tenta ocultar” as contradições do capitalismo. Essas práticas têm um caráter compensatório, uma vez que não alteram as *questões estruturais*.

Segundo Yazbek (1995), do ponto de vista conceitual, a assistência, como política que se situa no âmbito da *gestão estatal* e da reprodução da força de trabalho, responde a interesses contraditórios e apresenta-se como *estratégia de dupla face*. Como mecanismo de estabilização das relações sociais prevalece a ótica da *ação estatal*. Como forma concreta de acesso a recursos e serviços e ao reconhecimento da *cidadania social* dos excluídos, constitui-se na alternativa buscada pelos seus usuários. Não se pode deslocar a questão da assistência do âmbito estrutural da sociedade capitalista na medida em que ela cumpre a *função ideológica* de buscar o *consenso* e garantir a relação *dominação-subalternidade*, neutralizando as tensões que permeiam a relação *Estado e sociedade*. Vale ressaltar que o significado histórico assumido pela assistência é explicado a partir e no contexto das relações entre as *classes sociais*. De um lado, ela cumpre o papel de ampliar as bases de legitimidade, poder político e controle social do *Estado*. De outro, constitui-se em modalidade de acesso real a recursos e serviços destinados aos segmentos pauperizados através de um conjunto de ações diversificadas. É nesse sentido que a problemática da assistência situa-se no campo da discussão entre *sociedade civil e sociedade política*.

No entanto, ocorre que a assistência sequer vem cumprindo de forma efetiva sua função de política pública concretizadora de direitos sociais. Isso porque grande número dos programas assistenciais presta-se mais ao *clientelismo utilitário* e à absorção de tensões sociais do que ao enfrentamento efetivo da *pobreza*. Percebe-se pouco interesse à abertura de espaços para experiências coletivas de *participação* como novas formas de expressão social e politização. A *cultura assistencialista e tuteladora* que permeia as ações assistenciais não tem favorecido o protagonismo dos segmentos pauperizados e sua



emancipação política, em que pese a criação dos conselhos, de composição paritária, como se verá adiante neste trabalho. Colocada a questão nesses termos, a *assistência social* continua servindo à reiteração de um *lugar social* definido pela *pobreza, subalternidade e exclusão* e não por uma *cidadania ativa* (ou participativa).

No âmbito das *políticas sociais*, e em particular em relação à assistência, a persistência de práticas *assistenciais clientelistas* revela mais *continuidade* que *ruptura*, na medida em que se repetem os velhos padrões do assistencialismo filantrópico tradicional e conservador. Em relação à *assistência social*, Potyara Pereira (1989) descreve duas formas de concebê-la e classificá-la: *stricto sensu* e *lato sensu*.

Assistência *stricto sensu* é aquela através da qual os serviços são prestados numa perspectiva *compensatória, circunstancial e emergencial*, cujo caráter reforça a *dependência, a tutela* do Estado e mantém as desigualdades sociais. O beneficiário é colocado na condição de *não cidadão*, sem garantia legal. Essa prática é *assistencialista, assistemática*, e pretende minorar carências graves que deixaram de ser assumidas pelas políticas sócio-econômicas setoriais. A assistência, nessa ótica, é sinônimo de amadorismo, de ausência de planejamento e reforça a *exclusão social*. É sinônimo, ainda, de espaço demagógico de *administração de favores* e de *fisiologismo político*. Em sua trajetória no Brasil, a assistência social nunca se apresentou aos segmentos da sociedade como uma *política social*, mas como uma prática arcaica e regressiva. Segundo Pereira (1989), em não havendo visibilidade do papel estratégico da assistência como política de proteção social, não foram imputadas a ela as ações de caráter *lato sensu*.

Assistência *lato sensu* é entendida como uma *política social pública, não contributiva, de seguridade social*, que mantém interfaces com as políticas sociais setoriais e se constitui em espaço de luta entre capital-trabalho no qual a sociedade se mobiliza para conquistar e incorporar *direitos sociais* que não são repassados à maioria da população. Tem um caráter político e a condição da população é a *de titular do direito à proteção social*. O *direito social* é conquista e não benevolência. Assim, na visão da autora, a assistência social em sua dimensão *lato sensu* não é um fenômeno marginal e transitório, ou seja, é uma área de ação *contínua, sistemática e previsível*. Ela aponta para a *inclusão*, ao procurar recompor a fragmentação das políticas de atenção sócio-econômicas.

Ainda do ponto de vista conceitual, há dois aspectos necessários para se demarcar o campo da assistência: a *forma de se perceber* a sua política e a *questão do estigma* que acaba por imprimir-lhe uma conotação pejorativa. Pereira (1994) chama

atenção para alguns “vícios metodológicos” que, em sua opinião, não resistem à prova das evidências empíricas. Em relação ao primeiro aspecto, a *assistência* é sempre percebida e definida pelas suas *funções* e não por suas *determinações*. Não se diz o que ela é, mas ao que ela visa. A literatura sobre a política social da assistência está carregada desse vício metodológico. O que falta é dizer claramente o que *a assistência é*. Segundo Pereira (1994), “não se diz o que ela é porque não se sabe, não se fez exatamente uma investigação, um trabalho científico, para se descobrirem as propriedades essenciais do fenômeno”. (1994:45).

Dai os grandes equívocos decorrentes da falta de estudos e comprovações empíricas que se proponham a pesquisar e a tematizar a *questão da assistência*. Como a assistência historicamente foi elaborada pelo aparelho do Estado, sempre se diz que ela é uma *política do Estado*. Nesses termos, ela jamais será entendida como uma *política pública* que decorre da *participação efetiva da classe trabalhadora* e, portanto, da *sociedade civil*. Nesse aspecto, o *público* é confundido com o *estatal*.

Ainda segundo Pereira (1994), são as evidências empíricas que vão mostrar como a assistência, apesar de toda essa camisa-de-força, é continuamente atravessada por novas relações e conceitos. Uma primeira questão refere-se ao conceito de *exclusão social*. Trata-se de um conceito amplo que extrapola a ênfase dada à *renda* e ao *desemprego* como únicos elementos geradores da pobreza. Esse conceito dá conta de um novo tipo de pobreza para além do conceito de pobreza tradicional e crônica que apresenta como única justificativa a *ausência de renda*: trata-se de uma série de circunstâncias que está levando as pessoas ao empobrecimento e que decorre da *ausência de políticas de investimentos públicos na área social* e das inúmeras desigualdades não necessariamente sócio-econômicas, como de gênero, etnias, nacionalidades, e outras. É esse conjunto de fatores que caracteriza o *processo de exclusão social* em sua totalidade.

Um outro equívoco metodológico é o de interpretar a *assistência social* como uma prática ou uma ação *incompatível* com a *política social*, os *direitos sociais* e o *trabalho*. Se assim fosse, ela não estaria compondo organicamente o quadro das políticas sociais em praticamente todas as instituições e programas sociais. Em relação ao *trabalho*, ela foi pleiteada pelo próprio *trabalho*, na reivindicação que vem desde a legislação fabril inglesa, no século passado, com os próprios trabalhadores exigindo uma *proteção social* do Estado. No conjunto dessa *proteção* solicitada, estavam inclusos programas de assistência. Os próprios trabalhadores, antes que o Estado os protegesse, criaram programas de *seguro*

*social* privado que continham *programas assistenciais de ajuda mútua*. É nesse sentido que a assistência social torna o trabalho mais digno e “humanizado”. Pereira (1994) argumenta que o equívoco em definir a assistência apenas por sua *função* ocorre porque ela não tem uma única função. Dependendo do contexto e do modelo adotado, ela pode ter *funções diferenciadas e diversificadas*, como historicamente assumiu em diferentes países: ora uma função *mobilizadora*, ora *desmobilizadora*, e até *direito de cidadania*. Sob esse ponto de vista, a assistência não é só uma *produção do Estado*. Ela é também uma produção da *sociedade civil*, até porque não existe política só do Estado. O que pode ocorrer é que ela seja formalizada no aparelho estatal. Em sua implementação, as decisões *públicas* são atravessadas por demandas e decisões *privadas*. Daí o espaço aberto às intervenções da *sociedade civil* como interlocutora nesse processo. Para tanto, tornam-se necessários os conceitos de *pobreza absoluta* e de *pobreza relativa*, termos utilizados como “justificativa” da *assistência social*.

Ao adotar como parâmetro o conceito de *pobreza absoluta*, a assistência passa a ser organizada apenas em função de uma “*clientela específica*, ou seja, *de miseráveis*”, portadores de necessidades *biológicas*. Ocorre que o *miserável* não é necessariamente o único “cliente” da assistência. Até porque esse termo expressa e denuncia o *fracasso social* de todas as políticas sociais. Sob o ponto de vista da estruturação da sociedade em forma de “pirâmide social” e da estratificação das classes sociais, os segmentos que estão na base dessa pirâmide são considerados *pobres*, o que não significa que são *miseráveis*. Sob essa ótica, a assistência passa a ser justificada pela presença renitente de uma clientela excluída da atenção sistemática do Estado e da sociedade. A *pobreza absoluta* ou *pobreza extrema* caracteriza-se pela ausência de requerimentos mínimos necessários para manter a vida humana. Ela constitui uma categoria que consagra e justifica ações tóxicas emergenciais que aprisionam o pobre à pobreza. A assistência, ao se realizar baseada no conceito de *pobreza absoluta*, atua mais para excluir do que para *incluir* os pobres no circuito das oportunidades sociais. São programas e ações voltados para contornar *carências crônicas*. Não têm a finalidade de diminuir as desigualdades sociais e/ou redistribuir a renda. É a assistência *stricto sensu*. A idéia que prevalece é a de que o benefício tem de ser *insuficiente* para não “competir” com salários e rendas e não ferir a ética capitalista do trabalho. Em síntese, a assistência *stricto sensu* é sinônimo de indignação, emergência, amadorismo, *ausência* de planejamento e de espírito crítico.

É lamentável que o Brasil esteja, há séculos, sob o signo da assistência *stricto sensu*, em que pese o fato de que essa modalidade de tratamento que o Estado brasileiro vem dispensando historicamente aos segmentos pauperizados, pela via das políticas sociais, em particular da assistência social, tenha encontrado uma possibilidade de mudanças na Constituição de 1988.

Para Sposati, “é de causar espanto a persistência, na cultura ético-política dos brasileiros, da discriminação ao direito universal à cidadania” (1997: 09). Para a autora, a *pobreza* é considerada uma situação antagônica ao *direito*, como conceito e como categoria histórica. Daí que, adotar a conduta *minimalista*, com base na renda, significa incorrer em uma *concepção reducionista* que toma por referência a vida no limiar da subsistência biológica. O que está por trás dessa visão é uma concepção de *pobreza absoluta* que conceitua a pobreza pela *insuficiência de renda* e pela condição de privação *econômica* extremada. Essa visão é definida e difundida pela imprensa a partir de indicadores de *renda e de emprego* que classificam a *pobreza* sem registrar suas múltiplas expressões e manifestações para além da *privação material*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Segundo dados (Folha de São Paulo, de 26/09/98 – Especial A1 – O Mapa da Exclusão), o retrato da exclusão social no Brasil, como resultado de quatro pesquisas realizadas pela Datafolha em todo o país no ano de 1998, são 25 milhões os miseráveis, no Brasil. Destes, 83% são analfabetos funcionais (têm menos de quatro anos de estudo) e 45% vivem na Região Nordeste. Com base na metodologia das citadas pesquisas, os excluídos foram classificados em: *pobres* (renda familiar de 05 a 10 salários mínimos), *despossuídos* (até 05 salários mínimos) e *miseráveis* (analfabetos, com renda familiar até 02 salários mínimos). Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, órgão do governo federal, ligado ao Ministério do Planejamento, em alguns municípios brasileiros (Ex.: Barra do Turvo – São Paulo e Afonso Cunha – MA – Nordeste), a população vive na linha da indigência (renda menor do que o mínimo necessário à sobrevivência humana: R\$ 35,00 per capita). O conceito de miséria adotado foi o de “renda insuficiente para as necessidades básicas de alimentação”. Este foi o conceito utilizado pelo IPEA, em 1993, quando elaborou o Mapa da Fome, que serviu de referência básica para o Programa Comunidade Solidária do governo FHC, que se apresenta como estratégia articuladora das ações de combate à fome e a pobreza do atual governo. Localiza-se na Casa Civil, é coordenado por um conselho consultivo, presidido pela primeira dama do país. Diversamente de outros conselhos da área social, não é um conselho de representação e decisão. Como estratégia, centraliza-se na presidência da República e não leva em consideração as diretrizes da LOAS. Segundo Pereira (1995), “trata-se de uma proposta que se sustenta em um discurso com componentes valorativos que na sociedade brasileira tem forte apelo simbólico” (1995:148). Fica evidente a contradição presente nos discursos da solidariedade e dos direitos. Segundo Yasbek, (1995) “este programa, ao selecionar bolsões de pobreza, buscando alcançar os mais pobres entre os pobres, toma um perfil seletivo e emergencial, restringindo-se à distribuição de cestas alimentares e repasse de recursos para a merenda escolar” (1995:17). Com base nos critérios de classificação adotados nas pesquisas do Datafolha, os miseráveis são os excluídos dos excluídos. Eles estão no patamar mais baixo da pirâmide social, têm os piores níveis de renda e escolaridade, estão marginalizados do mercado de trabalho e apresentam a mais alta média de idade (com 16 anos ou mais). As referidas pesquisas afirmam que os analfabetos funcionais têm mais de 80% de chances de serem também miseráveis. Ainda, com base nos resultados das pesquisas, se a renda é o grande divisor de águas na pirâmide social, a educação é a principal causa da miséria. A baixa escolaridade tem conseqüências diretas sobre a inserção econômica dos miseráveis. Conforme a reportagem na Folha de São Paulo (26/09/98 – Especial A1) e, com base no IPEA, o governo FHC, em seu primeiro mandato, aumentou, em valores nominais, os gastos sociais. Mas, quando esses valores são confrontados com o aumento do PIB, os recursos permanecem estacionados no mesmo patamar de 1994. Somente a área da educação e cultura perdeu 20,5% dos recursos entre 1994 e 1997. Em relação aos programas de renda mínima, segundo Sônia Draibe, economista do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, os programas de complementação de renda mínima não conseguem erradicar a miséria. Para Draibe (Folha de São Paulo, 26/09/98 – Mapa da Exclusão/Renda Mínima), a miséria só se erradica com crescimento econômico e mudanças estruturais. Para ela, a educação é fator determinante da miséria. As análises evidenciam o caráter restritivo, emergencial e paliativo dos

É importante ressaltar que a condição de pobreza estende-se para todas as esferas da vida social. Ela não se reduz à privação material.<sup>2</sup>

Segundo Raichelis, “como produto das relações sociais que conformam a sociedade de classes, a pobreza, para quem a vive, é, principalmente, uma experiência de destituição material, cultural, política e social”. (1998: 153)

Já se tornou lugar comum na sociedade brasileira a tendência à banalização do conceito de pobreza e a sua aceitação como *fato natural*. O fato é que o agravamento das condições de vida e trabalho dos segmentos sociais mais empobrecidos reflete nas múltiplas expressões da questão social. Conforme dados do PNUD (1996:22), a categoria da *pobreza absoluta* relaciona-se à demarcação de *linhas de pobreza*, que têm como indicador o salário mínimo ‘per capita’, e de *linhas de miséria*, cuja referência é meio (1/2) salário mínimo ‘per capita’. As *linhas de indigência* levam em consideração apenas o custo de atendimento das necessidades alimentares. Essa definição e classificação da pobreza fortalecem o *caráter minimalista* das propostas de seu enfrentamento. Em um país, cuja *pobreza e riqueza* são fenômenos produzidos socialmente e preservados historicamente como resultado de políticas sócio-econômicas privatistas geradoras dos processos de exclusão social, esse quadro torna-se ainda mais assustador. Atualmente, com o agravamento da crise financeira internacional e em uma conjuntura de recessão, a *exclusão social* adquire contornos dramáticos.

Para Telles, “reduzida aos mínimos vitais para a existência, a pobreza estabelece com a cidadania uma relação de antinomia” (1994: 6). Nesse sentido, a *exclusão social* vai além do sentido da exploração, da omissão e da apartação social. Ela passa a se constituir em elemento intrínseco do modelo neoliberal, essencialmente excludente em sua essência.

---

programas de complementação de renda mínima. Embora o governo gaste com programas sociais, os investimentos não se refletem na redução da pobreza. O que as pesquisas refletem e evidenciam cada vez mais é a *alta concentração de renda do país*, em uma conjuntura de extremas desigualdades econômicas e sociais. As citadas pesquisas tiveram como referência os dados do Índice de Condições de Vida – ICV, de 1991, desenvolvido pelo PNUD. O ICV é composto por 05 indicadores sociais: renda, educação, infância, habitação e longevidade. O ICV foi elaborado pelo PNUD, a partir dos últimos censos do IBGE – 1970/1980 /1991.

<sup>2</sup> Segundo o Editorial da Folha de São Paulo, de 27/09/98, - *O Tamanho da miséria*, não deixa de ser um indicio da falta de empenho na erradicação da pobreza o fato de que o país não conhece com precisão onde vivem e quantos são os destituídos. “As políticas sociais do Estado não privilegiam os mais necessitados”. O Edital faz referência à reportagem publicada por esse mesmo jornal, *O Mapa da Exclusão*, Folha de São Paulo (26/09/98, Especial – A1), a partir de pesquisas conduzidas pelo Datafolha que procuraram dar uma dimensão do referido problema. O editorial ressalta que “*tal esforço de quantificar a exclusão e de alertar a opinião pública, porém, não pretende e nem pode substituir um programa amplo de pesquisa e ação para erradicar a miséria*”. Segundo o citado artigo, o interior do país é, hoje, um fantasma estatístico, considerando que foi há mais de 20 anos que aí se realizou a última pesquisa detalhada sobre *renda e consumo*. A matéria da Folha finaliza afirmando que, em relação *ao real*, em que pese o fim da inflação, em nada se avançou na distribuição da renda, nem se procurou firmar as bases para um “*crescimento sustentável*”. “*A crise deve ser mais do que a hora de revisão de um modelo de política econômica, um momento de estabelecer um projeto nacional de fato, que não poderá deixar de ser prioritariamente voltado para as mazelas sociais*”, conclui o editorial.

O conceito de *pobreza relativa* define o *pobre* “em relação” aos demais segmentos sociais, ao padrão de vida e ao desenvolvimento sócio-econômico de cada país. Na Suécia, por exemplo, onde não há *miseráveis*, os programas assistenciais são voltados para os *pobres* e funcionam como uma *rede de segurança* (assim denominada no país) para impedir que o *padrão de vida* das pessoas caia abaixo da *linha da pobreza*. Essa é, portanto, a sua dimensão *relativa*. Esse “padrão” muda, portanto, de país para país.

O que está em questão é que a *assistência*, ao adotar o conceito de *pobreza relativa* (após abandonar o conceito de *pobreza absoluta*), mudando mesmo a sua concepção de “cliente”, passa a se organizar em torno de *propostas e serviços* que, apesar de não serem especializados como as políticas sociais setoriais, são serviços que lhe cabem. Assim, leva em conta as *necessidades humanas* que são *sociais e históricas*, não apenas *biológicas*. É nesse sentido que, para a *assistência social* desenvolver esse trabalho, ela precisa articular-se e aproximar-se das demais políticas sociais, buscando interfaces tanto na esfera política quanto na econômica. Para tal, é fundamental manter-se atualizada em relação à situação econômica do país. Isso torna o conteúdo e o campo de ação da assistência mais “amplo” e, portanto, mais complexo e exigente e requer pessoal mais qualificado, uma vez que trata de questões que envolvem a relação *economia e política*. Na perspectiva das classes, o conceito de *pobreza relativa* coloca em xeque a desigualdade social entre ricos e pobres, porque reflete e propõe *políticas redistributivas* que extrapolam a dimensão meramente “distributiva”. Tais políticas implicam um jogo de *soma zero*, ou seja, “tirar de quem tem para dar a quem não tem”.

Na visão de Pereira (1994), para que a assistência social se transforme em uma política social consistente, deve ser operacionalizada estabelecendo uma relação estreita e constante entre as questões *econômicas, políticas e sociais*. Ela requer, ainda, medidas legais para se efetivar. Como toda política, deve estar fundamentada em uma *legislação* que garanta e regulamente a distribuição e o funcionamento de seus programas e serviços. No Brasil, a assistência só recentemente, com a Constituição de 1988, passou a ter uma legislação própria, através da lei ordinária (Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS) que passou a regulamentá-la. A assistência social é uma política social com características próprias e peculiares. A adoção do conceito de *pobreza relativa* traz em si maior possibilidade de torná-la uma *política pública* concretizadora de *direitos sociais*, porque “amplia” o espaço de intervenção no campo da assistência.

A assistência é *uma política social direcionada para os segmentos situados na base da pirâmide social* por considerar que este é o seu *público-alvo*, os seus *usuários*. Apesar de ser *genérica na atenção e específica na clientela*, ela não pode realizar-se isoladamente. Para alcançar sua efetividade e universalidade, a assistência deve acontecer de forma articulada às demais políticas sociais. O seu caráter universalizante está justamente em sua função de *incluir* na perspectiva de assegurar *direitos sociais*. Nesse aspecto, a assistência tem uma interface com a *educação*. Para este estudo, a interface da política da *assistência* com a *educação*, entendidas como “espaços, por excelência, de luta política”, torna-se fundamental para a construção de um projeto político-pedagógico hegemônico. Se, de um lado, segundo Gramsci (1991), *todo processo hegemônico é pedagógico*, de outro, os estudos empíricos demonstram que, no próprio campo de prestação de serviços da assistência, há uma dimensão *sócio-política e educativa* que se traduz em luta política pela concretização dos *direitos sociais* e pela democratização das relações sociais. A partir desse *princípio educativo* que é intrínseco às duas políticas, entende-se que a assistência deve buscar atuar de forma conjunta com uma *política educacional* que privilegie a *inclusão social*, defendendo a *manutenção de todas* as crianças na escola. Uma coisa é incluir a criança na escola e outra é lutar pela criação de *condições efetivas* para sua permanência. Esse movimento certamente requer mudanças na concepção e prática social e na constituição de uma nova configuração da assistência social que passa a assumir, também, uma *dimensão sócio-educativa, preventiva*, para além da *não-contratual, não contributiva e desmercadorizada*. É com base no exposto que não se concebe uma assistência que funcione segundo as regras e a lógica do *mercado*, fundamentada no controle e na regulação da *cidadania social*.

Do ponto de vista conceitual, historicamente a assistência sempre foi compreendida e descrita por suas manifestações mais gerais sem que se fizesse a necessária mediação dessas manifestações, ou mesmo de suas propriedades mais gerais, com processos históricos estruturais. Disso resultou que a assistência é muito mais conceituada pelo que “aparenta ser” e pelo mau uso político que fazem dela, do que pelo que realmente é. Essa forma de ver a assistência oculta relações de poder, de antagonismos e até de reciprocidades, tornando-a de difícil interpretação, o que certamente exige um trabalho mais sistemático de investigação e crítica. Por esta razão, ele é vista como uma *ação pontual, fragmentada* destinada a preencher as lacunas deixadas pelo processo de produção, acumulação e distribuição de bens, serviços e direitos.

Pereira (1994) afirma que, não obstante os inúmeros esforços desenvolvidos no mundo e no Brasil, a assistência ainda é considerada como “uma palavra cristalizada e não como um conceito. É uma daquelas palavras malditas que existem nas ciências sociais e que encerram uma conotação pejorativa”. (1994:29). Por isso, ela tem sempre uma conotação incômoda, desagradável, porque sugere a manipulação da consciência ingênua, a deformação moral. Para muitos, ela “habitua mal o pobre”, impedindo-o de se promover. Essa visão estreita acaba prevalecendo e privilegiando um óbvio aparente, deixando de lado uma série de problemas, relações e contradições importantes para a apreensão do objeto e do fenômeno em si. Isso porque ela se estrutura e se organiza não em torno de uma proposta, uma problemática, mas em torno de uma *clientela*, embora não sejam as *necessidades sociais* dessa clientela que definam o seu perfil. No Brasil, o que vai definir esse perfil é o volume de “recursos” disponíveis. Se existem recursos, faz-se assistência. Se não existem, não se a faz. Esse é o lado mais perverso e cruel dessa política, que tem prevalecido de forma acrítica no interior do sistema que a contém. Diante dessa atitude “silenciosa e conivente” por parte de autoridades e de pessoas e grupos ligados à área, os segmentos excluídos acabam julgando como “naturais” e inevitáveis as condições adversas em que estão estruturalmente inseridos. Legitima-se, assim, um violento processo de “naturalização da exclusão social”.

Em relação ao *estigma* que cerca o termo *assistência*, a palavra sofre e se ressentida de “preconceitos”. Mesmo intelectuais, governantes, autoridades em geral não gostam de usá-la. Assim, são buscados sinônimos para o termo, embora todos façam *assistência* ou estejam ligados, direta ou indiretamente, a ela. É comum os órgãos responsáveis pela sua política se denominarem “Secretaria da Solidariedade”, da “Promoção Social”, da “Cidadania”, e outros, numa clara demonstração do *estigma* e da conotação pejorativa implícitos ao termo. O *estigma* está presente como uma das mais fortes características da assistência social capitalista contemporânea. Ele tem sido a marca mais visível da assistência de corte liberal e conservador. Um exemplo concreto é o *princípio da menor elegibilidade* contido na LOAS, que é um mecanismo que busca restringir ao máximo o acesso dos excluídos aos benefícios, ao ponto de torná-los “incômodos” para quem os recebe. Uma outra questão ligada ao estigma são os *testes de meio*, ou seja, mecanismos de comprovação de pobreza. Eles se tornaram *vexatórios e constrangedores*, atingindo a dignidade dos usuários da assistência.



Disso decorrem algumas implicações. Do ponto de vista *político*, essa noção de assistência *stricto sensu* que prevalece no *sensu comum* sugere ações que vão ratificar a ideologia dominante que privilegia o *nome* ou o *termo*, em detrimento do *conceito*. Essa questão torna-se mais complexa na medida em que o *conceito* contém em si a *representação*, da forma mais concreta possível, das características do fenômeno que, por sua vez, se apresenta em sua forma *aparencial*. Isso é percebido nos debates, discursos, e nas conversas cotidianas sobre a assistência. A ideologia se sobrepõe à compreensão crítica e interfere na própria *ação-reflexão-ação* sobre a temática (práxis social).

O esforço de conceituar e tematizar a assistência e compreendê-la criticamente em suas determinações, relações e mediações vem tornando-se um imperativo para além do ponto de vista acadêmico, na medida em que um *conceito ampliado* é capaz de reorientar a intervenção no seu campo e de provê-lo de coerência, inteligibilidade e consistência teórico-prática.

Outra particularidade da assistência é que ela se realiza diferentemente em vários contextos sócio-culturais. E a identificação de características que a diferenciam das demais políticas sociais constitui um passo importante para a descoberta de seus *nexos internos*, sua lógica, *regularidades ocultas* e *conexões empíricas* mais profundas. Essas questões não têm sido levadas a sério, mas desprezadas, justamente por serem complexas, e substituídas por opiniões simplistas e apressadas, destituídas de qualquer verificação e embasamento empírico.

No campo da assistência, portanto, é preciso, com urgência, identificar novas categorias de análise e relações empíricas na busca de explicações a respeito de sua política com vistas a repensar *critérios de definição e regulação* e definir as alternativas e estratégias políticas possíveis e compatíveis com a nova *realidade social*.

Vale ressaltar que as reflexões teóricas de Pereira (1994) muito contribuíram para a compreensão da conceituação da assistência. Em sua opinião (1994), é preciso entender os paradigmas que estão em crise e que norteiam as *política de bem-estar social*, para compreender a assistência, uma vez que ela é, também, regida por esses paradigmas.

Concluindo, vale ressaltar, diante da compreensão crítica desenvolvida, que a *pobreza*, no plano de suas propriedades mais gerais, aparece como uma condição básica e necessária para a determinação da assistência e, como tal, caracteriza-se como o principal critério para sua justificação. Há, portanto, uma relação de auto-implicação entre *assistência e pobreza*. A questão torna-se complexa quando se verifica que, nesse campo

particular, a *pobreza* não é *qualificada*, sendo utilizada inclusive como uma categoria para *uniformizar* as ações da assistência como se ela fosse unívoca. Essa concepção torna-se falácia, considerando que a *pobreza* é um conceito altamente complexo e multideterminado, não podendo servir de *parâmetro* para o conceito de assistência. Outro aspecto refere-se ao fato de que a assistência é vista apenas como uma relação de *antagonismo*, sem nenhuma possibilidade de *reciprocidade*, quando se sabe que ela pode ter essas duas dimensões ao mesmo tempo. A idéia que predomina é a de que a *assistência social* só deve ocorrer quando *processos de inclusão* ligados às situações de trabalho, direito de cidadania, promoção social, etc, estiverem “frágeis, insuficientes ou ausentes”. Nesse sentido, no momento em que esses processos funcionam eficientemente, não há mais necessidade da assistência. Nessa concepção, a *assistência social* “compensa”, de forma parcial ou provisória, determinadas deficiências conjunturais, não sendo uma *política social* concretizadora de *direitos sociais*, mas antes a sua antítese, porque não está vinculada a uma *problemática*, a um *serviço*, a uma *proposta*, elementos que, em essência, caracterizam uma *política social pública*. Em não sendo uma política, sua ação não possui *continuidade* e não prevê *planejamento*, *previsibilidade*, *garantia legal*, *recursos próprios alocados*. Assim, sua existência e abrangência dependem do nível de eficácia das demais políticas, uma vez que ela só se torna necessária se essas políticas *não* funcionarem bem.

Esta forma de pensar, conservadora, ingênua e automática, ainda é uma concepção corrente nos dias atuais. É preciso ressaltar que esse pensamento estava presente mesmo no Relatório Beveridge (1940), cuja tônica eram os *seguros sociais*. Nesse Relatório, a assistência seria gradualmente dispensada na medida em que as *políticas de emprego, de renda e de seguro social* fossem se efetivando. Era assim que Beveridge pensava, como tantos ainda pensam hoje. Sob tal concepção, a assistência jamais é vista como um *direito* ou como uma *política*. O que prevalece no senso comum é a idéia de que a assistência “não promove os cidadãos”. O que promove é a lógica do *mercado*. Se promover, deixa de ser assistência. Na conjuntura dos anos 90, as *políticas sociais*, de uma maneira geral, estão sendo capturadas pela ideologia neoliberal, sofrendo restrições e cortes. Com base nesse paradigma, a assistência torna-se sinônimo de *seletividade*, *residualismo e regressão*.

Portanto, a *assistência social* é um *tipo particular de política pública*, *concretizadora de direitos sociais*, *destinada a prover bens e serviços sociais básicos aos segmentos pauperizados da população*. De outra parte, a política da assistência situa-se

num campo complexo e contraditório, tornando-se expressão das lutas e tensões permanentes entre *capital e trabalho* e tem sua forma mais explícita no campo das relações, antagonismos e reciprocidades entre *sociedade civil e Estado*.

Em sua trajetória histórica, a assistência social assumiu significações e contornos variados em conjunturas distintas. Amparada pela Constituição Federal de 1988, ela apresenta-se, do ponto de vista formal e jurídico, como um *direito social*. Nessa nova configuração, a realidade da LOAS a legitima como uma *realidade constitucional*. Entende-se que o desafio atual está em torná-la uma *realidade histórica*.

### 2.3 – **Direito Social: a nova configuração da Assistência**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou, do ponto de vista formal e jurídico, o início de uma era de extensão dos *direitos sociais* no Brasil. Apesar de pouco expressivo em relação aos padrões internacionais mais avançados, tal reconhecimento teve um “caráter revolucionário” se comparado aos padrões de proteção social brasileiros marcados pela *seletividade e pelo clientelismo*. Pela Constituição, finalmente *direito e lei* buscaram se conciliar no país para fazer *justiça social* àqueles que sempre estiveram à margem de uma *proteção social pública*. Nesse sentido, a assistência, antes considerada quando muito um *dever moral*, passou a ser, do ponto de vista jurídico-formal, um *direito do cidadão e um dever do Estado*. A expectativa foi (e continua sendo) a de que a assistência social entendida nesses termos funcione como uma *rede de proteção social* que impeça os cidadãos que se encontram na base da pirâmide social de resvalarem para níveis de pobreza abaixo do “umbral sociológico considerado mínimo”, atuando contra a “reprodução geracional da pobreza” (CEPAL, 1989:23). Daí que, como política social, a assistência deva fazer parte de um projeto integrado de *proteção social pública*, inserida na *agenda nacional* de combate à *pobreza absoluta* e ao quadro de desigualdades e exclusão sociais. São essas novas relações que vão possibilitar à assistência atuar em defesa da *extensão* ou *universalização* de *direitos sociais*, avançando no campo particular daquelas *salvaguardas* que resultam da passagem dos *direitos e liberdades negativas* para os *direitos* que impõem ao Estado um certo número de *obrigações positivas*. Assim, a Constituição Federal de 1988 criou mecanismos participativos para a gestão de *políticas públicas*

concretizadoras de *direitos sociais*. Contudo, o Estado brasileiro ainda não aprendeu a conviver com essa *inovação democrática*.

É preciso ter presente que, além de se constituírem em espaço para a gestão estatal da força de trabalho, as políticas sociais, em particular a assistência, são também espaço de expansão de *direitos sociais* negados à população. Nesse sentido, vista como condição de *reprodução social da força de trabalho*, a assistência se constitui em forma de realização de *direitos sociais* e em estratégia para fazer frente ao processo de exploração a que são submetidos seus usuários. Para Yasbek(1996), “a assistência é possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas dos subalternos e espaço de ampliação de seu protagonismo como sujeito”. (1996:55).

No entanto, ao problematizar a assistência como *direito*, constata-se que os *avanços* obtidos no campo das conquistas de cidadania aconteceram num momento de grandes transformações *estruturais e históricas*. Assim, no rastro dessas mudanças, o mundo contemporâneo deparou-se com a ambigüidade do fenômeno da multiplicação dos *direitos sociais*, de par com o aumento da *pobreza e da exclusão social* e com o surgimento de ideologias contrárias à efetivação desses *direitos*, formalmente reconhecidos.

Se, de um lado, o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento e para a universalização desses *direitos*, de outro, o país se insere no contexto de ajustamento ao processo de globalização mundial da economia e de uma nova concepção de intervenção social. Tais tendências, respaldadas pela ideologia neoliberal, desmontam o edifício de *proteção social* construído nas décadas de 50 e 60 e restringem os *direitos sociais*. Segundo Pereira (1996), tornaram-se expressões da moda: *desregulação e desregulamentação* (do Estado, da economia, do mercado, das políticas de proteção social); *flexibilização* (do trabalho, dos programas, das políticas oficiais, dos direitos de cidadania); *pluralismo e parceria* entre *Estado e Sociedade* (no sentido de dividir responsabilidades sociais que são do Estado); *privatização* (com vista à maior racionalização e eficácia do gasto social, o que significa sua redução) e, ainda, *desconstitucionalização* (ou o enxugamento da Constituição), visando aos vários dispositivos constitucionais que impedem a flexibilização das decisões “arbitrárias” do governo. Nessa última estratégia política, muitos dos assuntos que compõem o *texto constitucional* passam a figurar como objeto de *leis ordinárias* (de fácil alteração), ficando o texto da Constituição com um conteúdo básico, sintético e restritivo.

Contraditoriamente, é nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 requereu a institucionalização e a regulação da assistência social, retirando-a da posição residual e incerta a que sempre esteve confinada em relação ao conjunto das políticas sociais, sem efetividade diante de seu objeto. No entanto, hoje, apesar de sua nova condição como *política*, sua efetividade esbarra nesses paradoxos e contradições.

O surgimento das teses *minimalistas* de Estado que acabaram interferindo na concepção de Estado como *agente (econômico-social e político) ativo* ajudam a explicar e a entender por que a Constituição Federal de 1988, embora limitada, modesta e inconclusa – porque carente de regulamentação em vários aspectos – vem sofrendo tantos ataques, sendo rotulada de *populista, progressista e retrógrada* e condenada à reformulação. Efetivamente, a assistência social como *direito de cidadania*, no Brasil, já nasceu destinada a conviver com desafios, paradoxos e incoerências institucionais tanto nas arenas de decisões políticas, quanto na aplicação prática dos *direitos* que preconiza. Sem dúvida, sua *efetividade* irá depender sempre do *empenho* dos setores democráticos interessados em manter viva a luta pela extensão da *cidadania*, pela *universalização e ampliação* dos *direitos sociais*.

#### **2.4 – Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS: desafios e tendências**

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – é a lei federal n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Esses artigos tratam, respectivamente: a) da prestação da assistência social e de seus objetivos; b) dos benefícios assistenciais e do perfil dos beneficiários; c) das fontes de recursos para as ações governamentais do setor; e d) das diretrizes mediante as quais as ações governamentais devem ser realizadas, destacando-se a *descentralização político-administrativa* e a *participação da população* na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A LOAS, como lei regulamentadora desses dois dispositivos constitucionais, nasceu sob o signo da contradição, ou seja, da tensão entre interesses conflitantes e divergentes. Segundo Pereira (1996), seu conteúdo aparentemente neutro expressa as dissensões que caracterizam a história da assistência social até os dias atuais e por isso sua

aprovação exigiu negociações estratégicas. As resistências foram trabalhadas no campo das relações de poder através do jogo de forças políticas. Seu texto é expressão e reprodução de antigos debates e impasses sobre a *questão social* e das históricas resistências para transformar a *proteção social* aos pobres em *direito de cidadania*. Com base nesses embates, não é de admirar que todo esforço em aprofundar o conceito de assistência social como *direito* regulamentado em lei esbarre em grandes obstáculos e resistências. No âmbito da LOAS, as maiores *restrições* caem na *caracterização dos beneficiários* e na *definição dos critérios para a sua elegibilidade*. Este estudo fundamentou-se no realizado por Pereira (1997) sobre os *prós* e os *contras* contidos na LOAS relativos à possibilidade de a assistência social funcionar como *direito de cidadania*, “integrante de um esquema concertado de seguridade pública universal” (1997:20 a 22).

São considerados “contras” pela autora:

- adoção do princípio da *menor elegibilidade* e da *mercadorização* na prestação de benefícios assistenciais;
- ênfase nos *destinatários* convencionais: os incapacitados para o trabalho;
- invocação dos *testes de meios rigorosos*, que constroem e dificultam o acesso aos *benefícios* por quem de direito;
- apelo subreptício ao *estigma*;
- prevalência da *distributividade* sobre a *redistributividade* de recursos materiais e de poder;
- *extinção de benefícios* mais generosos e mais acessíveis para idosos e portadores de deficiências.

São considerados “prós” :

- privilégio do *status de cidadania* sobre o *contrato*;
- consolidação da assistência social *externa*;
- inclusão do destinatário *capacitado para o trabalho*, embora com restrição;
- instituição de *programa de manutenção de renda*, embora parcial e limitado;
- referência ao estabelecimento de *mínimos sociais* como *direito* de todos;
- defesa da *função universalizadora* da assistência, embora não de uma *política universal*;

- consideração do princípio da *desmercadorização* e da *gratuidade* no âmbito da assistência;
- rompimento com a *cultura da incerteza* na prática da assistência;
- aceno ao enfrentamento do estigma, ao combater *os testes de meios vexatórios* e o compromisso exclusivo da assistência com a *pobreza absoluta*;
- instituição implícita da idéia de *pluralismo institucional* ( e não residual), que incumbe ao *Estado* papel decisivo no enfrentamento da *pobreza*, de par com a *sociedade civil*;
- rompimento com *formas espontâneas, ocasionais e assistemáticas* de assistência (paternalismo e clientelismo);
- transformação da assistência social em *direito reclamável*.

Diante do exposto, constata-se que o conteúdo da LOAS expressa um campo de conflitos de interesses. No entanto, do ponto de vista político, esse conteúdo contraditório pode ser utilizado estrategicamente em favor do debate em torno da interpretação mais adequada da *assistência social* como *direito*, objeto de estudo da presente dissertação. Para além da necessária mobilização social em favor da extensão da *cidadania ativa*, discutir a LOAS passou a ser uma oportunidade ímpar na história da assistência social brasileira no sentido de mantê-la *tematizada*.

Essa *tematização* exige, para além das interpretações *subjetivas* e *emocionais* (frequentes na prática das agências de assistência), *objetividade* nas ações, *profissionalismo*, *sistematização do atendimento*, e outros. Isso em um contexto de resistência dos setores mais conservadores (identificados com a ideologia neoliberal) que defendem a manutenção dos dispositivos restritivos contidos na Lei e seu esvaziamento por meio de Medidas Provisórias – Mps – diante das possibilidades de institucionalização de uma *política pública* para a área. A LOAS teve, portanto, esse papel fundamental de *incluir a assistência social na agenda política* do país.

A rigor, a aprovação da LOAS (1993) é resultado de um amplo movimento de setores organizados da sociedade civil e representou um marco histórico no campo da *justiça social* e do reconhecimento dos *direitos humanos* no país. O processo de mobilização em torno da LOAS é fruto de intensa articulação e negociações que

envolveram fóruns políticos, agências assistenciais e representativas dos usuários dos serviços de assistência social, como idosos, portadores de deficiências, crianças e adolescentes e universidades, ONGs, trabalhadores do setor, e outros setores comprometidos com os segmentos excluídos da sociedade. Segundo Yazbek (1995), a LOAS aborda a assistência social dentro das particularidades da *questão social* na realidade brasileira de hoje, isto é, move-se na complexidade e nas contradições que permeiam essa sociedade e os diferentes projetos que a mobilizam e se confrontam.

Os interlocutores que protagonizaram discussões e confrontações para o redimensionamento crítico da assistência social no campo das políticas sociais, embates que culminaram com a aprovação da LOAS, procuraram enfrentar a discussão em seus aspectos mais gerais e em relação às particularidades da assistência. O processo de discussão da LOAS, cuja aprovação consumiu cinco anos de debates, abriu, indiscutivelmente, novas perspectivas à assistência no Brasil e chamou a atenção para as possibilidades de uma construção coletiva, mesmo quando interesses divergentes foram engendrados e articulados politicamente em uma conjuntura adversa.

Raquel Raichelis, ao analisar as contradições da Assistência Social, diz:

“intensas negociações que se fizeram entre forças sociais organizadas da sociedade civil e membros do aparato estatal montaram um cenário político inédito no âmbito da assistência social, uma vez que se trata de uma *área com pequena visibilidade política, escasso acúmulo organizativo e, portanto, baixo poder de barganha política*”. (1998:152).

Para a autora (1998), se a LOAS não conseguiu romper a cultura política dominante, e essa é uma das tarefas permanentes a serem enfrentadas, parece ser inegável sua contribuição para conferir *visibilidade social* às discriminações e preconceitos geralmente envolvidos quando se trata da *proteção social* aos setores subalternos.

Ao conferir à assistência social um novo significado e o caráter de *política pública, dever do Estado e direito do cidadão*, a LOAS propõe a ruptura com o *paternalismo e o clientelismo*, até então características da assistência realizada em particular pela(s) “primeira(s) dama(s)”, com práticas centradas no *assistencialismo* (caridade e favor). A lei avançou também ao possibilitar ao cidadão a passagem da condição de “beneficiário favorecido ou assistido” para a de *usuário* de uma política. Com base na LOAS, é *beneficiário da assistência social* todo cidadão *pobre*, ou seja, todo cidadão que,



por razões sociais, pessoais ou de calamidade pública, esteja em situação de incapacidade ou impedimento permanente ou temporário de prover para si e sua família, ou ser provido ao acesso à renda e aos *serviços sociais básicos*. Assim, a LOAS também caminhou ao afirmar em seus objetivos a necessária integração entre *o social e o econômico*, ao definir o *público-alvo* prioritário da assistência e ao prever os benefícios, programas, projetos e serviços básicos que deveriam compor a política em sua natureza pública. A LOAS inovou, sobretudo, em termos de concepção de *política pública*. Nesse campo, ela gerou *impacto* na concepção identificada com os *estigmas* da assistência tradicional e conservadora, trazendo novos elementos para a *agenda política* da assistência.

Nesse contexto de reordenamento institucional, sob a nova doutrina jurídica da *proteção integral*, a aprovação da LOAS trouxe também o reordenamento da assistência para que esta viesse a assumir seu espaço como *política social pública*, e, assim, promover a articulação intersetorial indispensável ao cumprimento do *direito* à referida *proteção social*. Finalmente, a LOAS propôs mecanismos de *descentralização político-administrativa* e de *participação*, o que legitimou substancialmente a sua *vigência jurídica*, na medida em que ela pressupôs o *controle social* e a *vigilância da sociedade civil* no cumprimento dos dispositivos.

A promulgação da LOAS iniciou um novo momento, uma nova luta política, desta vez para garantir sua *efetiva* implantação, situação que é preocupante quando se constata empiricamente que as suas inovações legais não se materializaram nas práticas políticas cotidianas dos diferentes atores que representam a sociedade civil e o governo, em particular no espaço dos *conselhos de assistência social*. Dentre outros aspectos, vale ressaltar que falta, sobretudo, identificação com as questões relativas à assistência e *vontade política* para sua efetivação. Segundo Pereira (1996), é importante ressaltar dentre as funções básicas da LOAS a de assegurar o que foi declarado na Lei Maior no sentido de transformar as *disposições declaratórias* de direito em *disposições assecuratórias* desse direito. Para Pereira (1996), sem a LOAS, a assistência social na Constituição seria letra morta porque, como tantos outros dispositivos constitucionais, ela não é um *direito auto-aplicável*. Com base na doutrina jurídica, não basta um direito ser reconhecido para ser prontamente executável. É preciso que ele seja *garantido* e essa garantia é assegurada por lei complementar ou ordinária que irá dar “vida e concretude” ao direito proclamado. Daí a importância da LOAS e de todo o movimento sustentado por segmentos organizados da *sociedade civil e do Estado*, durante cinco anos consecutivos (de 1988 a 1993), tendo em

vista a sua *aprovação* pelos poderes legislativo e executivo e as garantias para sua efetividade.

Por essa razão, a LOAS não significa um mero instrumento jurídico que teria como função regulamentar tecnicamente a assistência social prevista na Constituição. Trata-se de um *instrumento legal* que também expressa o *esforço coletivo* de segmentos organizados da sociedade civil no sentido de englobar fatos e valores da vida contemporânea para conferir-lhes *vigência jurídica*. Assim, é cumprida a propriedade do “direito” de não se esgotar na lei porque esta se embasa em *fatos e valores históricos*, tornando-se efetivamente adequada e atual.

Vista sob esse ângulo, a aprovação da LOAS no contexto da nova Constituição deve ser entendida como um importante marco de *inovação legal*, cujo processo de legitimação social apenas se iniciou. No decorrer do movimento em torno de sua aprovação, diferentes perspectivas sobre *descentralização e participação social* defendidas pelos setores envolvidos foram incorporadas ao seu texto. No entanto, é ingenuidade política acreditar que a aprovação de uma lei seja capaz de alterar uma realidade social legitimada por décadas de práticas assistencialistas baseadas na exploração política da miséria. No contexto de *indefinições* e de *limitações* em relação à regulamentação de dispositivos constitucionais e conceituais, Pereira (1996) pontua algumas questões referentes à *assistência social* no Brasil e suas interfaces com as políticas setoriais.

Segundo Pereira (1996),

“é importante ressaltar que *assistência social* na nova Constituição, não obstante um *direito*, continua limitada do ponto de vista conceitual. Embora integre o compósito da *Seguridade Social* - ao lado da *Saúde* e da *Previdência* - e mereça uma seção particular no texto constitucional, a sua função ainda é suplementar. À ela cabe, nas entrelinhas da lei, *tangenciar* as demais políticas sociais no sentido de compensar as suas limitações ou os seus efeitos perversos. Neste caso, além de ficar evidente o não reconhecimento da *relação orgânica* da assistência social com as demais políticas sociais setoriais e com os objetivos universalistas destas políticas (apesar de, teimosamente, a assistência atravessar o conteúdo explícito de todas elas no corpo da lei), ela torna-se um componente atípico ou espúrio da cidadania, já que o conceito de cidadania não comporta hierarquização de direitos”. (1996: 67 e 68)

Isto significa que nem bem a sociedade se mobilizou para ver regulamentados os dispositivos constitucionais (no caso da assistência coube à LOAS regulamentar essa matéria) avaliados como *avanços sociais* e já tem que se mobilizar novamente para

impedir, no processo de revisão constitucional, a regressão e o retorno ao ponto inicial da fase pré-Constituinte. Daí que compete à LOAS, como uma de suas atribuições como lei ordinária, corrigir os equívocos conceituais adotados a partir das postulações e definições genéricas da Constituição e de extensão interpretativa que tais postulações permitem (Pereira, 1996).

Não é por acaso que a LOAS propõe a articulação entre a prestação de benefícios da *assistência social* com o acesso a direitos (sociais) diversos relativos a outras políticas setoriais, conforme seu artigo 4º, inciso II, Capítulo II - Sobre os *Princípios*: “universalização dos *direitos sociais*, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”.

Entretanto, apesar dessa proposta de articulação, o equacionamento que a LOAS traz não é suficiente para dar garantias totais à *efetividade* da assistência como política concretizadora de *direitos sociais*, até porque não cabe à LOAS resolver todos os problemas da assistência. Portanto, é preciso ter claro que a sua *efetividade* não se reduz e não se resolve com sua *implementação*. Essa relação não é recíproca. Contudo, é preciso reconhecer que se buscou com ela um *parâmetro legal e jurídico*, mesmo que não único, que pode ser um *balizador* importante na questão da assistência do ponto de vista de avanços e mudanças significativas na área. Passada a sua aprovação, o problema maior (a experiência da criação e implantação dos *conselhos de assistência* já demonstrou isso) permanece na *implementação e operacionalização* do chamado “*sistema LOAS*” que expresse fundamentalmente o seu conjunto de *diretrizes, princípios, programas, projetos e benefícios* contidos.

Em síntese, ao propor os *conselhos*, o grande avanço da LOAS foi conseguir a criação de espaços democráticos, transformando-os em *objeto de articulação política da sociedade civil* em sua relação com o *Estado*, para fazer cumprir a lei e avançar na questão legal, em que pese, como já foi ressaltado, que sua implementação por si só não garante a *efetividade social* da assistência. Isso porque as limitações que se interpõem à assistência não são apenas *conjunturais*. São também *estruturais*, quando analisadas no contexto das relações sociais capitalistas contemporâneas sob a égide do neoliberalismo e como resultado da *nova organização política e econômica da sociedade*. Há no modelo neoliberal uma articulação e uma perspectiva de “eficiência, eficácia e qualidade” da política que não objetivam, mas até excluem, a perspectiva da *publicização e efetividade social* da assistência. Para a nova ordem social e econômica, *assistência social* é uma política

incompatível com o *mercado*.

A perspectiva democratizante contida na LOAS está implicitamente fundamentada na concepção de *Estado ampliado* (Gramsci), quando propõe a primazia do Estado na condução das ações através da descentralização e das formas de *democracia representativa e participativa*, envolvendo a *sociedade civil*. No entanto, essa perspectiva apresenta-se na contramão da idéia predominante no Estado brasileiro, que é, em sua essência, de natureza *patrimonial e cartorial*. Ainda há, no Brasil, a prevalência de um padrão dominante fundamentado no *Welfare State*, apesar de a LOAS apontar para a *centralidade do Estado* e para a universalização e garantia de *direitos e serviços sociais*. Isso se contrapõe à concepção de *descentralização, participação e cidadania ativa*, cuja proposta é de que a população não seja mais tutelada (cidadania regulada), uma vez que são criados canais institucionais através dos quais a *sociedade civil* é chamada a participar, deliberar e exercer a vigilância e o *controle social* das ações da assistência.

Assim, cabe à assistência, com base na LOAS, constituir-se, para os segmentos excluídos da sociedade, em *modalidade de acesso a recursos e de incorporação à cidadania*, vinculando suas lutas às relações sociais. Pode vir a transformar-se em carro-chefe dos movimentos sociais, uma vez que esses movimentos vêm a luta por *direitos sociais* como um processo de *construção coletiva*. Em contrapartida, na ótica da dominação, a defesa da universalização dos *direitos* é apresentada como *meio formal e institucional* de garantir o acesso a bens e serviços públicos de consumo coletivo, o que reduz a questão porque a resolução proposta fica restrita ao *plano jurídico formal*. Por isso, é preciso estar atento aos “novos discursos políticos” sobre a questão da cidadania, que são apresentados de forma sutil à sociedade.

De outro lado, é importante perceber que, a partir do final dos anos 80, uma “nova cidadania” tomou corpo no cenário político da sociedade como processo que tem como referência as *classes sociais* e não apenas os *indivíduos*. Resgatou-se, assim, a possibilidade de as classes pauperizadas (como *sujeitos políticos*) transformarem suas *demandas* em exigências de classe, numa perspectiva “ampliada” da ação do *Estado*.

Dessa forma, por princípio, a leitura da assistência sob a ótica da *cidadania* e do *direito* deve rejeitar a idéia de assistência como campo de *subordinação* e privilegiar “a perspectiva que aponta a assistência como espaço de resgate do protagonismo dos subalternizados” (Yazbek, 1996:54). Deve reconhecer que as ações assistenciais podem se constituir em *estratégias* para a realização dos *direitos sociais* dessa população. É por isso

que não se decreta a *participação*. Ela é resultado de um processo de *construção coletiva* e um elemento inerente à democracia. É a *participação*, com sua função político-pedagógica, que propicia mudanças na *concepção e na prática* dos sujeitos. A *mobilização*, o *fortalecimento* e *participação* da sociedade civil tornam-se tanto mais necessários quando se constata o comportamento *ambíguo, incoerente e negligente*, em particular dos últimos governos (Sarney, Collor e Itamar), em relação à assistência social no âmbito institucional. O governo FHC não tem fugido à regra. Embora declare não ser adepto das teses neoliberais, as “prioridades” desse governo têm sido definidas (e desenvolvidas) no sentido de reduzir a intervenção do Estado, abrir os serviços públicos à participação do setor privado (inclusive as universidades), estabelecer concessões de serviços, privatizar parcialmente a previdência social, acabar com a estabilidade no emprego, e outros. Isso sob o rótulo da *flexibilização* e da *desregulamentação*. Mesmo diante do quadro perverso da *exclusão social* e dos índices alarmantes da situação da pobreza (absoluta e relativa) no país, o atual governo não privilegia um projeto global de ataque às suas causas. Prefere adotar a velha prática política voltada para programas *compensatórios, emergenciais e focalizados* (Programa Comunidade Solidária), cuja eficácia depende, sobretudo, da *disponibilidade de recursos financeiros*. Passa-se por cima da LOAS que, apesar de suas limitações, reivindica uma nova conceituação de assistência social. É nesse sentido que a assistência corre o risco de regredir para sua antiga *posição residual*. Passados cinco anos de sua aprovação, já se tornou clara a intenção governamental de reformular totalmente a Lei através da adoção de Medidas Provisórias com o objetivo de descaracterizá-la.

Para qualificar a assistência, não basta apenas defendê-la. É preciso referir-se a processos que tenham *continuidade, financiamento, abrangência, avaliação e controle social dos serviços que oferece* como resultado dos *direitos que afiança e assegura*. Essas discussões são polêmicas e ajudam a explicar as inúmeras resistências à afirmação de que a LOAS propõe a ruptura com a assistência social tradicional e conservadora fundamentada no Estado patrimonial. Sobre esta questão, Yasbek, ao analisar a política social brasileira nos anos 90, afirma que:

“trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternizados ao apresentar como favor ou como vantagem o que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida”. (1995: 08)

Tal comportamento ambíguo e contraditório do *Estado e da sociedade* em relação às políticas sociais públicas e, em particular, à *assistência social*, revela, de um lado, a coexistência de um poder executivo (Estado *stricto sensu*) com um forte discurso liberal que faz restrições ao exercício de um direito social fundamental, que é o direito a um *mínimo social* para a sobrevivência humana. De outro, encontra-se uma Constituição Federal (1988) considerada *cidadã*, porque instituiu um *Estado Democrático de Direito*, destinado a garantir o exercício dos *direitos sociais e individuais*.

Assim, o desafio maior é apreender as contradições do processo e transformar as diretrizes da LOAS em estratégias eficazes para a democratização da *gestão pública* no contexto do modelo centralizador que tem caracterizado o Estado brasileiro. É preciso definir parâmetros para além de uma proposta reducionista, burocrática, de transferência de competências e responsabilidades para o município *sem* poder decisório.

Raichelis (1997), sobre as possibilidades e os limites para o exercício da representação da sociedade civil e da área governamental na esfera pública através da atuação no espaço dos Conselhos (CNAS), ressalta que “a participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é a garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais aos excluídos” (1997: 199). Para a autora:

“o que está em apreço, neste momento, é a consolidação de parâmetros e critérios públicos que orientam as relações entre Estado e Sociedade Civil, direcionados ao atendimento das necessidades sociais do usuário da assistência social como portador de direitos de cidadania. É um processo cercado de conflitos e tensões. A tradição dos acordos sigilosos, da regulação *ad hoc* (caso a caso) da resistência ao enquadramento a critérios transparentes e definidos coletivamente são elementos arraigados na cultura assistencial”. (1997: 246)

Esse quadro contraditório de *dificuldades e avanços sociais* leva à constatação de que a consolidação de *espaços públicos* no campo das políticas sociais evidencia responsabilidades públicas a todas as esferas, *governamentais e não-governamentais*.

Raichelis (1997), analisando a *esfera pública* no espaço dos conselhos de assistência social, chama a atenção para:

“a problematização dos impasses da publicização de uma política social que, historicamente, se desenvolve no campo dos arranjos clientelistas e corporativistas do esforço privado, de poucos atores sociais, à base das regulações *ad hoc*, dependendo dos grupos e interesses representados em cada

conjuntura política. Nesse mix entre “razões do Estado” e interesses de grupos particulares desaparece a esfera pública como arena de disputa e de formação de consensos. O grande ausente é, sobretudo, o sujeito social, alvo das políticas públicas. Novamente aqui ele comparece por intermédio do discurso da carência, da fragilidade, da ausência”. (1997: 249)

O desafio conjuntural está em fortalecer os “espaços públicos” e promover uma profunda mudança na *cultura política brasileira*, que está impregnada na *concepção e na prática* dos agentes promotores da política de assistência e mesmo entre seus usuários. Trata-se de transformar a *cultura assistencialista* em uma *cultura de direitos*. Somente vendo-se como sujeitos do processo que trabalhadores/usuários da assistência construirão a *cidadania* que poderá dar efetividade ao Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito. Daí porque a *participação*, concretizada através da descentralização das ações e do efetivo exercício do *controle social* pelos conselhos de assistência, deva ser fortalecida. Essa torna possível construir uma *cidadania ativa política* que transcenda os limites da delegação de poderes instituídos pela *democracia representativa* (sem abdicar da mesma) pelo exercício da *participação*, através da construção e fortalecimento de espaços democráticos que viabilizem uma *prática política cidadã* de forma conseqüente. A construção do Estado “democrático e ampliado” pressupõe o pleno exercício da *democracia participativa* e a consolidação de uma nova *cultura* construída no contexto das relações e das mediações entre *Estado e sociedade civil* - idéia fundamentada no conceito substantivo de *democracia direta*, de Gramsci, que leva em conta o exercício da *liberdade* que se expressa na construção autônoma e coletiva das normas que modelam o *espaço público* da vida social. Este estudo entende que essa perspectiva de *publicização* no campo da assistência, preconizada pela LOAS, vai se constituindo em *realidade histórica*.

## 2.5 – Descentralização e Participação - concepção e significado

Dentre as diretrizes e princípios preconizados pela nova Constituição de 1988, a diretriz da *descentralização político-administrativa*, expressada na LOAS, ganhou visibilidade nacional, demarcando uma nova ordem política na sociedade brasileira. Foi garantido à sociedade o *direito* (e o dever) de *formular e fiscalizar políticas*, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre *Estado e sociedade civil*. Contudo, o termo *descentralização* vem sendo analisado sob diversos ângulos, o que despertou o

interesse deste estudo por uma *maior compreensão conceitual e sua significação*. A questão da *descentralização*, apesar de sua evidência nas últimas décadas, não é tão recente quanto parece. Aparece, ganha evidência e desaparece no transcurso da história das instituições, apresentando-se em contextos e situações diversas.

Na América Latina, diferentemente de países europeus (França, Itália, Espanha e Inglaterra), o debate sobre a *descentralização* dos poderes do Estado só recentemente se dispôs como objeto de pesquisa, de discussão teórico-metodológica, de comparação de resultados e de posicionamentos políticos. No contexto de crise e reestruturação do chamado *Estado de Bem-Estar*, de reformas constitucionais, de aparecimento de novos dispositivos legais e de reconhecimento institucional, há controvérsias do ponto de vista teórico-conceitual acerca da *descentralização*. Nos países latino-americanos, a *descentralização* configura-se como instrumento para resolução de crises políticas, econômicas e de legitimidade. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, vem se fortalecendo o debate em torno do assunto. As discussões colocam a *descentralização* em relação a outros temas que abrangem desde *democracia, autonomia, pluralismo e participação* no plano político, até *estadualização, municipalização e prefeiturização* no plano administrativo. A *autonomia política* é considerada uma variável fundamental no processo. Percebe-se que, em muitos estudos, o termo *descentralização* é carregado de “conotações positivas” e relaciona-se a processos ligados a conceitos de *liberdade, democracia, solidariedade e participação*. Há influência recíproca entre a *descentralização* e um número considerável de variáveis, o que demonstra que o tema não constitui fenômeno simples e tampouco tem existência isolada do sistema geral em que o *político, o econômico, o social* e outras variáveis se inter-relacionam e adquirem relevância histórica.

Constitui uma das *tendências* que se contrapõem ao neoliberalismo a idéia de que o processo de *descentralização* pressupõe a existência de *democracia e participação*, uma vez que essas categorias são entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das *relações de poder* através do exercício democrático do *pluralismo* como ação compartilhada do *Estado* e da *sociedade*. Nessa perspectiva, o *dever do Estado* é o de garantir os *direitos sociais* aos cidadãos. No entanto, ao contextualizar o tema, Stein (1997) aponta experiências ocorridas recentemente em países europeus (anos 80 e 90) que confirmam, em sua maioria, que as tentativas de *descentralização* sob a nova orientação neoliberal se apresentam com forte conteúdo *privatizante*.



A análise realizada por Stein (1997) conclui que os estudos sobre a descentralização, de modo geral, evidenciam mais *controvérsias* do que *consensos*. De um lado, a *descentralização* constitui uma das estratégias idealizadas pelos *governos neoliberais* para diminuir a ação estatal na área de Bem-Estar social, “reduzir os gastos públicos nesse setor”. De outro, como contraponto às teses neoliberais, diferentes vozes que também conclamam uma reformulação do Estado de Bem-Estar do pós-guerra (sem desobrigá-lo das suas *funções sociais*) apresentam propostas de *descentralização* que ampliam a *esfera pública* envolvendo paritariamente *Estado e sociedade civil*. Stein avalia que, sob a ótica *neoliberal*, a intervenção do Estado no campo do Bem-Estar social deve ser *focalizada*. O que se pretende é rechaçar o conceito de *direitos sociais*, dismantelar *conquistas sociais* adquiridas, bem como manifestar-se de forma contrária à obrigação da sociedade de garantir *bens, serviços e direitos* por meio da ingerência estatal. Para a autora, essa concepção de descentralização “instrumentaliza” a política pública a se opor ao princípio da *universalidade, equidade e gratuidade de benefícios e serviços sociais* que constituíram os pilares do Estado de Bem-Estar do pós-guerra. Em todas as dimensões - *política, econômica e social* -, a descentralização implica *poder político* para as partes envolvidas. A questão é como este *poder* é utilizado.

Pereira (1997), ao analisar os dispositivos legais mais abrangentes contidos na LOAS, afirma que “há, nesses dispositivos, a valorização do que chamamos, inspirados em Mishra (1990), de *pluralismo institucional*, em contraposição ao *pluralismo residual*, que prevê a retração do Estado na esfera da provisão social e, conseqüentemente, da articulação entre os princípios da *descentralização* e da *centralização*”. Ressalta ainda que:

“a referência implícita ao pluralismo institucional está também presente no trecho da Lei que vai do artigo 6º ao 19º, com seus respectivos parágrafos e incisos, podendo-se identificar, quanto à *descentralização*, duas principais tendências: da esfera federal para a estadual e a municipal e do Estado para a sociedade.” (1997: 19)

Baseando-se na categorização de Mishra (1990) sobre o *bem-estar pluralista*, Pereira faz uma classificação da *descentralização*. A *descentralização residual* privilegia o *mercado*, restringe ou extingue direitos sociais e resgata as velhas práticas sociais seletivas e estigmatizantes de *proteção social*. A *descentralização institucional* guia-se pelo *princípio da universalização*, valoriza a participação da sociedade e do mercado, sem minimizar a presença do Estado nos processos de *regulação e provisão social*. Quando a

política de *assistência social* pauta-se pelo *princípio da menor elegibilidade e da seletividade* no atendimento, acaba por identificar-se com um *pluralismo residual*.

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, não obstante a conjuntura de recessão econômica e política do final da década de 80 marcada pelo agravamento sem precedentes da *questão social*, pela *escalada inflacionária*, e pela *crise fiscal do Estado*, é inegável que o tema da *descentralização* ganhou força e recebeu um tratamento especial. Isso se deu como demonstração de que a estrutura político-administrativa *centralizada*, que marcou por duas décadas um período de governos autoritários, seria substituída por uma estrutura *descentralizada e participativa*, com ênfase no fortalecimento dos *municípios e da sociedade civil*. Nesse contexto, antigos conceitos foram debatidos e redimensionados, como: *municipalização, participação, controle social e política pública*, dentre outros. Apesar das ambigüidades e contradições no decorrer do processo de discussão, proposição e aprovação da LOAS, tais conceitos apontaram para um *novo quadro político institucional*. Portanto, na década de 80, apesar da recessão econômica, as *lutas pela redemocratização do país e pelo fortalecimento da sociedade civil*, colocando em xeque o Estado ditatorial e as instituições autoritárias, avançaram no campo das *conquistas sociais*. As *demandas populares* ganharam *visibilidade política* e passaram a constituir-se em lutas por *direitos* que culminaram na Constituição de 1988.

O destaque constitucional aos *municípios* fortaleceu-os com novas prerrogativas e responsabilidades. No campo da *assistência social*, com a LOAS, passou a ser competência dos municípios, dentre outras atribuições, a formulação de políticas, o controle social e a gestão dos serviços públicos locais, e a definição de critérios de elegibilidade e de prioridades para o atendimento das *necessidades sociais básicas* da população local. No que diz respeito à *descentralização* das ações da assistência, a Constituição previu importantes mecanismos que supõem a garantia da *participação* da população, em particular na *formulação de políticas* e no *controle social das ações*. Com essas determinações legais, a *descentralização* ampliou o quadro de oportunidades na *gestão pública*, constituindo-se em relevante canal institucional a ser ocupado pela sociedade civil no controle popular das funções e deveres do Estado. Em se tratando de um passado recente, a história dirá sobre a efetividade (ou não) desse exercício democrático proposto no contexto da *lógica privatista neoliberal* que domina, hoje, as relações sociais, comprometendo seriamente a aplicabilidade das diretrizes da LOAS.

No Brasil, o discurso da *descentralização* surgiu no contexto do processo de redemocratização. No entanto, esse tema não foi específico da realidade brasileira. Fez parte de uma tendência mundial do final dos anos 70. Naquele contexto de mudanças das chamadas *crises de proteção social*, a *descentralização* passou a ser apontada como uma estratégia eficaz que poderia “conferir poder e esperança ao povo, promover a participação local, reduzir custos e aumentar a eficiência na expansão da cobertura e dos equipamentos coletivos”. (Pereira, 1996: 78). Na visão de Pereira, as mudanças ocorridas nas três últimas décadas têm possibilitado a emergência de novas práticas sociais e políticas e novos valores. A partir da década de 80, a *descentralização* do Estado aparece como uma exigência e como fruto do avanço democrático da sociedade brasileira que pôs em questão a forma de governo autoritário e centralizador. O Estado capitalista do pós-guerra agigantou-se, assumindo fortes características intervencionistas na economia, nos padrões de reprodução social de seus cidadãos na manutenção das relações de dominação. Em síntese, o Estado vinha se comportando como o único protagonista econômico e social do mundo contemporâneo. São essas as possibilidades e as particularidades que definem o sentido da *descentralização contemporânea*.

Há uma diversidade de interpretações sobre a *descentralização* como resultado e *expressão* de distintas concepções de mundo. Este estudo, fundamentado nos princípios e diretrizes da LOAS e no estudo realizado por Pereira (1996), entende por *descentralização* o *processo de redistribuição de poder* em duas direções: *da esfera federal para a estadual e a municipal*; e do Estado para a sociedade. Como parte integrante da primeira modalidade, tem-se o conceito de *municipalização*, segundo o qual o *município* seria dotado de *autonomia relativa* para elaborar, executar e gerir políticas que atendam com mais eficiência, agilidade e qualidade as demandas e necessidades locais. Através da *municipalização*, torna-se possível ativar práticas participativas e associativas locais em nome da democratização da *gestão pública*, da *eficiência* e da *eficácia político-administrativa*.

*Gestão pública*, num sentido mais amplo, é a *capacidade de criar mecanismos estratégicos de participação e controle social de modo a dar ao Estado brasileiro, nas três esferas de governo, um caráter democrático, oferecendo possibilidades para que este Estado, uma vez permeado por espaços públicos e coletivos de gestão, fiscalização e deliberação, possa tornar a gestão do que é público pública*. É nesse sentido que a *autonomia municipal* não deve desvincular-se do planejamento central, guiando as ações

*descentralizadas* do município por uma pauta articulada em torno de um projeto de desenvolvimento nacional. Contudo, apesar de a Constituição Federal de 1988 reconhecer o município como unidade da Federação, não se trata de entender a *municipalização* como algo que resolveria todas as questões da descentralização. Entende-se que também o *poder local* apresenta problemas e a sua consolidação ainda constitui um desafio. O que garante um certo êxito à *descentralização*, no caso do município, é o fato de este se constituir no *espaço* onde o cidadão *reside e convive* e, portanto, possuir melhores condições para uma *ação fiscalizadora* mais efetiva. Daí a necessidade de implementar estratégias que garantam sua ação, dadas as *particularidades, possibilidades e deficiências locais* bem como as dificuldades e resistências do *poder central* (União e Estados) no que se refere à *redistribuição do poder decisório*. Nesses termos, o fortalecimento do *poder local* deve ser entendido como uma real contribuição para a retomada da *democracia* e da *cidadania* em nosso país.

O sentido da descentralização *na direção do Estado para a sociedade* prevê *redes de cooperação* entre os setores *público e privado* na provisão de bens e serviços sociais. Nela está implícita a noção de *pluralismo*, que privilegia formas mistas de atenção social. Com base nessas formas de atenção, seriam redefinidos os papéis e as competências do *Estado*, como instância que detém o *poder do mercado* que detém o *capital*, e da *sociedade*, que constitui o espaço privilegiado das *relações sociais*.

Esses são os dois sentidos da descentralização que estão contidos na LOAS e que, não obstante o avanço do projeto neoliberal, estão sendo veiculados no Brasil, servindo, inclusive, de fundamentação às propostas de reforma do Estado e de reordenamento institucional atualmente em pauta no campo das políticas sociais e no da Seguridade Social. Tal noção difere do conceito de *desconcentração*, que tem, na prática, se caracterizado como *transferência de encargos, responsabilidades e competências funcionais*, sem a necessária correspondência e redistribuição de poder. Ao contrário do que ocorre com a *descentralização*, a *desconcentração* não interfere no sistema de dominação política prevalecente. Daí não ser suficiente para que os níveis desejados de descentralização sejam atingidos.

Sabe-se que, em relação à *descentralização do Estado para a sociedade*, a Constituição (Artigo 204, inciso II) prevê mecanismos que garantem a *participação* da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis bem como o exercício da soberania popular. Isso reforça o princípio democrático implícito na

idéia de *descentralização* das ações e concorre para a formulação de um *espaço público* participativo na área da *Seguridade Social*.

Em síntese, o que há de comum nessas duas modalidades que caracterizam a *descentralização contemporânea* (de meados dos anos 70) é que o seu conceito está vinculado a um movimento de reação a uma *tendência centralizadora* em favor do fortalecimento da *esfera local*, constituindo-se num processo reativo a qualquer forma de continuismo do modelo hegemônico adotado até então. É nesse sentido que o conceito está relacionado diretamente à *ampliação da democracia* e da *participação* como posição contrária ao autoritarismo, à antiga forma cartorial de gestão pública à centralização de poder. No entanto, a *descentralização* só irá constituir-se em pré-requisito funcional ao *processo democrático* se contemplar a intermediação da *participação popular* e do *controle social* que pressupõem o exercício do enfrentamento das divergências num espaço público assumido pelo *Estado e sociedade civil*. A *descentralização*, quando relacionada à idéia de *privatização das políticas sociais*, como quer o projeto neoliberal de *desmantelamento de direitos sociais*, não é entendida como estratégia de *democratização*, cujos valores assentam-se na *universalização, equidade e participação*. Conforme está na LOAS, a *descentralização* é entendida como instrumento democrático de implementação de seus princípios e diretrizes e como estratégia de *inclusão social* dos cidadãos, ainda que algumas dificuldades estejam presentes nesse processo e esbarrem no papel contraditório e estrutural da assistência no campo da materialização dos *direitos sociais*. Por mais paradoxal que possa parecer, apesar de destacada e “prestigiada”, a *descentralização* não tem, na Constituição Federal de 1988, uma diretriz uniforme e uma definição clara de *competências* dentro da Federação, principalmente em relação à *distribuição do poder* à luz de um gerenciamento flexível e democrático que tenha como resultado a elaboração de propostas claras de reordenamento institucional. Essa contradição existe apesar de, na LOAS, a idéia de *poder* estar vinculada, de forma clara, à idéia do exercício da *democracia direta e participativa*.

O que dificulta o processo de implantação da lei é que, na ótica neoliberal, a idéia de *poder* é entendida como “delegação de poder” e não como poder “a serviço” dos cidadãos. Daí a “re-significação” (nova significação) do termo *descentralização* pela ideologia neoliberal, uma idéia que tornou-se hegemônica na atual conjuntura e está vinculada à noção de *centralização de poder*. Nesse sentido, a ótica neoliberal “re-significa” uma categoria que historicamente foi construída e tem se constituído em *objeto de luta*

*política dos movimentos sociais*. Na perspectiva gramsciana, essa questão se situa no âmbito nacional onde se dá o embate entre *sociedade civil e sociedade política*. A questão de fundo é que essa categoria histórica construída pelos movimentos sociais está fundamentada na concepção de *assistência* como *política social pública* que se concretiza no campo das mediações e relações sociais e das respostas do *Estado* às demandas da *sociedade civil*. A idéia de *descentralização* nos padrões neoliberais é o que Mishra (1991), referido por Pereira (1996), denomina “descentralização residual”, desresponsabilizando o *Estado* de seus encargos e jogando, para a *sociedade civil*, a *assistência* (idoso, criança, adolescente e portador de deficiência) a *saúde*, a *educação* e outras políticas de *proteção social*. Na concepção de Mishra (1991), ao propor a “descentralização institucional”, o *Estado* deve estar presente como ator importante nos *processos de provisão e regulação social* no sentido de garantir *direitos individuais e coletivos*. Sua presença é “ampliada” considerando que sua estratégia guia-se pelo *princípio da universalização* e da *publicização* e, por isso, defende e valoriza a *participação real* da sociedade civil nas decisões, vigilância e exercício de *controle social* sobre as ações do *Estado* e do *mercado*. O suposto é de que a presença do *Estado* é fundamental até porque só ele possui o *poder e o dever* intransferíveis de zelar pelo *bem comum*.

Para se entender melhor esse processo, é necessário ter claros os pressupostos que informam o processo de *descentralização* na LOAS e sua relação com o conceito de *democracia participativa*. O ponto de partida dessa discussão explicita a política pública de assistência social sob a lógica do *direito, da justiça e da ética*. Em síntese, significa defender a prevalência, no Brasil, da concepção de *descentralização institucional* sobre a *residual*. Para tanto, é fundamental conhecer a complexa realidade brasileira no sentido de implementar estratégias que atendam às necessidades sociais do povo, embora se saiba que a *descentralização* não concretiza automaticamente a *democratização* e nem é condição suficiente da *participação*. Somente através de *medidas descentralizadoras* serão criados canais institucionais que garantirão aos cidadãos a *real participação* na *gestão municipal*. Para um efetivo controle das ações públicas, torna-se condição básica o acesso da sociedade civil a informações sobre as ações do governo. Entende-se por *participação real* aquela que envolve *todos* os atores sociais e não se limita à participação formal que se reduz à forma de *democracia representativa*. No Brasil, já é tempo de o *Estado* dividir o cenário político com a sociedade civil e com os governos municipais através do exercício da *democracia participativa*. A conjuntura atual não comporta mais a concepção de *Estado* como *poder*

*central* (stricto sensu), “tutelador e protetor” do município, com base na cultura do favor e da benesse que legitima os mecanismos políticos da “cidadania regulada”.

Nesse campo, a *assistência social* cumpre o papel histórico de estimular, através de mecanismos democráticos e participativos e como política afiançadora dos *direitos sociais, a ruptura com a subalternidade e com a reprodução da exclusão social*. É nesse sentido que a LOAS avança para além de ser um texto legal, propondo um conjunto de idéias, mecanismos e concepções voltados para a universalização (e não restrição) dos *direitos sociais*. No entanto, é preciso criar situações para que o exercício democrático da *cidadania ativa e participativa* aconteça no cotidiano da *vida pública* dos cidadãos. Só assim novos espaços democráticos de atuação serão construídos e efetivados.

Historicamente, constata-se que o binômio *centralização/descentralização* sempre esteve na gênese e na trajetória da formação dos municípios brasileiros. A *descentralização*, entendida como o deslocamento de poder do *Estado* para a *sociedade civil* no contexto da democratização do país, introduz a *participação* dos cidadãos. Traduz-se em efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais e pressupõe a *auto-gestão local*. Esse novo mecanismo implica a redefinição das estruturas de poder e o remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como recursos financeiros para financiar as ações “descentralizadas”. É por isso que o conceito de descentralização contido na LOAS está vinculado à reforma do Estado, ou seja, às novas formas de relação entre *Estado e sociedade civil*. Nessa linha, a *descentralização institucional* adquire um novo *significado*, na medida do seu conteúdo intrínseco de *pluralismo* e *avanço democrático*. No texto da lei, a *descentralização e a municipalização* como consolidação democrática são conceitos que mantêm uma vinculação estreita com a idéia de *participação* e evidenciam que a força da cidadania está onde o cidadão nasce, vive e constrói sua história, ou seja, no *município*.

Essa conceituação do binômio *descentralização/participação* vem na esteira de uma idéia maior que deve nortear a reforma do Estado brasileiro: a efetivação de um processo flexibilizador e democrático de *gestão social da esfera pública* face às demandas da *sociedade civil*. É nesses termos que este estudo entende o significado da *participação* como expressão e condição da “cidadania ativa e participativa” (como contraponto à “cidadania regulada”), porque essa concepção contribui para a criação de mecanismos de construção da democracia social, política e econômica no Brasil. É a isso que o projeto neoliberal se contrapõe, propondo a *privatização* dos serviços públicos e o afastamento

progressivo do Estado do campo das *questões sociais*.

Sabe-se que o conceito de *participação* foi inscrito formalmente na Constituição de 1988, demonstrando o reconhecimento de que a *participação* é premissa básica para a construção do Estado democrático. A idéia de um Estado que se propõe democrático não prescinde de canais de *participação*, uma vez que eles possibilitam e criam as condições para que as *questões sociais*, até então restritas ao âmbito do Estado, sejam administradas e tratadas publicamente. A *participação* configura-se como um mecanismo de negação da privatização das ações que são da competência do Estado, ou seja, não se delega ao setor privado o que pertence à *esfera pública*. Essa proposta vai além da ação estatal. A importância do *mercado* deve ser relativizada, tornando-se incompatível com um projeto nacional que priorize o *interesse público, a equidade e a participação ativa da sociedade civil*. Essa é pré-condição à efetivação da *descentralização* determinada pela LOAS, como uma de suas diretrizes centrais na condução e fiscalização das ações no campo da assistência social.

O processo político desencadeado por ocasião da discussão da LOAS, desde 1988, possibilitou uma revisão do poder da burocracia estatal na definição da política social, particularmente pela presença organizada da sociedade civil. Contudo, a *assistência social*, como espaço contraditório das relações entre *Estado e sociedade*, tem se configurado como *campo de luta e de tensões* na medida em que responde a interesses que se manifestam no meio das relações entre grupos e classes sociais diferenciados. Nesse cenário, são avaliados conquistas e retrocessos e reafirmados valores e concepções que se contrapõem. Esse é o campo contraditório e multifacetado da prática social, onde se situam as análises sobre a *assistência social*. Essas análises não comportam mais leituras unilaterais e devem ser apreendidas na trama das relações sociais que lhes dão sentido e direção. Assim, a luta da sociedade por uma efetiva *descentralização* e por maior distribuição de recursos financeiros e materiais e de poder político evidencia que a *assistência social* não está vinculada apenas às *questões econômicas*, visando a diminuir as desigualdades, mas também às *questões políticas*, considerando a *participação* da sociedade civil no controle das decisões e da *gestão de políticas públicas* que venham de encontro aos seus interesses.

Pereira (1996) argumenta que é por essa via que a *participação política* da sociedade poderá reverter o convencional e perverso processo assistencial para passar a fiscalizar as ações do Estado. Para a autora, isso requer democratizar o Estado em sua organização e funcionamento e combater o “*primarismo político*” no campo assistencial,



responsável pela concentração do poder nas mãos de poucos e pela prevalência de mecanismos arcaicos. É preciso, ainda, criar canais institucionais de *participação* da maioria da população com vistas a permitir-lhe o acesso a informações e ao controle do Estado e encarar a assistência social como um *processo* e uma *política* que atravessam as demais políticas sócio-econômicas, assumindo o papel de “deselitizá-las e universalizá-las”. São imperativos a consolidação da *relação orgânica* da assistência com as políticas sócio-econômicas, o *reconhecimento da vocação histórica e da organicidade* dessa relação, e a exploração desse fato estrategicamente. Portanto, tematizar a assistência implica encará-la como política social-pública, com ações descentralizadas, como esforço planejado de superação de estigmas e injustiças, o que requer, além da qualificação profissional, vontade, clareza política e participação efetiva do *Estado* e da *sociedade civil*.

## 2.6 – Conselhos de Assistência Social: contextualização

As lutas pela democratização da sociedade brasileira contemporânea, protagonizadas por amplos movimentos sociais a partir dos anos 80, são expressões da tentativa de construção de *espaços públicos*, incorporando a luta pela conquista, extensão e consolidação de *direitos* e de redefinição das relações entre *Estado e sociedade*. No contexto político de *crise do Estado capitalista contemporâneo*, de agravamento da *questão social* e de lutas pela democratização do país, buscaram-se novos espaços de participação da sociedade civil, diante das definições no texto constitucional em relação aos novos instrumentos de formulação e *gestão de políticas públicas*. Foram introduzidas mudanças significativas na dinâmica das relações entre *Estado e sociedade*, especialmente na definição de mecanismos de transferência de parcelas de poder. As reflexões e análises políticas sobre a ocupação desses espaços institucionais apontam para inúmeros desafios e indagações em que pesem as possibilidades criadas à sociedade civil contemporânea para uma redefinição de suas estratégias e práticas sociais, pela via dos *conselhos de assistência*.

No campo da assistência, com a determinação da LOAS de criação de *conselhos* paritários e deliberativos nos âmbitos da União, Estados, DF, e Municípios, e da realização periódica (a cada dois anos) de Conferências de Assistência nas três esferas de Governo – para avaliar e propor políticas no campo da assistência –, a Constituição Federal

criou possibilidades de ruptura com formas cartoriais e dominantes de *gestão pública*, abrindo espaços à participação da *sociedade civil* através da descentralização das ações nesse campo.

A implantação dos *conselhos municipais*, órgãos geridos de forma paritária por agências de assistência social representantes do governo do município (governamentais) e da sociedade civil (não-governamentais), bem como a criação de *Fundos* como instrumentos de captação de recursos extra-orçamentários constituíram um marco para o fortalecimento da democracia participativa no país. Dependendo de sua efetividade, a expectativa era de que essas instâncias forneceria subsídios à formulação e implementação de uma Política Social Nacional condizente com a realidade brasileira e apontariam soluções criativas aos problemas e *necessidades sociais* dos Estados e município. Passados seis anos, somente agora, em dezembro de 1998, tem-se aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Com a recente aprovação da PNAS, espera-se poder contar com uma política específica para o setor em âmbito nacional. Sem dúvida um grande avanço, embora o atraso referente ao arcabouço legal da *assistência social*. Os Estados e municípios passaram a ter uma referência e um parâmetro nacional. A PNAS é resultado de seis anos de lutas e debates e incorpora sugestões colhidas nas Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de Assistência Social, debates que contaram com a participação de representantes das três esferas de governo e de setores organizados da sociedade civil.

A nova Política de Assistência social (mesmo com as mudanças feitas no texto original/versão final), além de fornecer os instrumentos para a implementação de programas e projetos na área social, dá prioridade ao *controle social* através do fortalecimento dos conselhos de assistência social compostos por representantes do governo e da sociedade civil. A PNAS destaca que o financiamento da assistência social é de responsabilidade das três esferas de governo, mas demanda, também, uma expressiva participação do mercado e da sociedade. A história dirá sobre a efetividade (ou não) das diretrizes e prioridades dessa política, tão esperada pelas pessoas e grupos que atuam no campo da assistência social comprometidos com a melhoria da *qualidade de vida e trabalho* dos segmentos pauperizados da sociedade brasileira.

A Constituição de 1988 definiu novos canais e apontou para a ampliação da *participação popular* nas decisões públicas através da criação de *conselhos* para colaborar na implementação e controle das ações no campo das políticas sociais públicas. A composição mista e paritária e a natureza deliberativa dos conselhos constituem,

indiscutivelmente, *inovações democráticas no campo do controle social e da fiscalização* dessas políticas, na medida em que abrem possibilidades e criam as condições reais para o exercício da *democracia participativa*. Esta prática possibilita a viabilização de uma *ação política direta*, voltada para a construção de uma nova *cultura*. Isso para além dos limites da delegação de poderes instituídos pela via da *democracia participativa*.

No Brasil, a experiência dos *conselhos* não é nova. Além das práticas operárias do início do século, que se efetivaram no âmbito da *produção*, surgiram nos anos 70, em uma conjuntura marcada por oposições sindicais, os chamados *movimentos sociais urbanos*, que trouxeram a temática dos *conselhos* para a discussão no âmbito da *reprodução social* (Gohn:1990b). Os primeiros conselhos populares surgiram com a política social de saúde, que tomou a frente nesse processo, unificando os movimentos que reivindicavam melhores condições de saúde e saneamento básico.

Apesar da polêmica que envolveu e ainda envolve, a questão dos conselhos e as diferentes concepções sobre o seu papel e significado, as diversas iniciativas e experiências de participação, efetivadas a partir da década de 80, constituíram referências para as propostas elaboradas na Constituinte de 1987. As múltiplas experiências de estruturação de conselhos atualmente em curso no país, nas diferentes áreas de *políticas sociais públicas* expressam a construção de novos canais de participação e níveis diferenciados de relação entre *sociedade civil e Estado*, em uma conjuntura peculiar de reorganização das forças sociais face ao processo de redemocratização do país.

Segundo Raichelis (1998):

“a Constituição de 1988, ao reafirmar a legalidade dos condutos clássicos da *democracia representativa*, abriu novas possibilidades de exercício da *democracia participativa* por meio dos instrumentos que integram aquilo que Benevides (1990) denominou “cidadania ativa”. (1998:37)

Para Stein (1997), *os conselhos* vão se firmando como *espaços públicos* que consolidam os *direitos* como parâmetros de reordenamento da economia e da sociedade, buscando romper com o legado patrimonial e centralista da administração brasileira, de forma que não somente o poder do *Estado*, mas também o da *sociedade civil*, se constituem em instrumentos políticos voltados para a transformação da cultura e da ordem estabelecidas. Esse processo, sem dúvida, torna-se mais rico na medida em que, através dele, as relações entre *público e privado* tornam-se mais visíveis e efetivas. Há uma

vinculação estreita e orgânica na constituição do binômio *conselho/ descentralização*.<sup>3</sup>

Para Stein (1997), o que se pode extrair da relação vivenciada entre *Estado e sociedade*, no espaço dos conselhos como *cenário participativo*,<sup>4</sup> é um processo em que os *direitos* constitucionalmente garantidos à sociedade de participar na *formulação de políticas e no controle social das ações* são traduzidos em *práticas, discursos e valores* que revelam o modo como os interesses se expressam e os conflitos se evidenciam. Para a autora, a partir do reconhecimento *do direito*, este passa a estabelecer “uma forma de sociedade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas”. Para Telles (1994), “os direitos operam como princípios reguladores das práticas sociais, definem as regras do que se espera da vida em sociedade, onde mutuamente são estabelecidas as obrigações, responsabilidades e garantias de cada um” (1994:91). Os *direitos*, ao ultrapassarem a marca formal, estruturam uma “linguagem pública” que baliza os critérios pelos quais as *questões sociais* são problematizadas e julgadas nas suas exigências de equidade e justiça.

<sup>3</sup> Para Habermas (1981), referido por Raichelis (1998), o significado da *esfera pública*, é uma categoria típica da era do capital, vinculada à evolução histórica da sociedade burguesa saída da Idade Média, que significa o *estado e a qualidade das coisas públicas*. Para o autor, a partir da progressiva emancipação do intercâmbio econômico entre os homens em relação ao *controle estatal*, foi se abrindo um *espaço social* aglutinador dos interesses comuns ou *públicos* dos sujeitos privados, que passou a regular suas relações com o *mercado* e com o poder político. Este âmbito social, responsável pela mediação entre a sociedade civil e o Estado, no sentido de fazer valer as necessidades da sociedade civil diante do Estado (e também no interior do Estado), é o que Habermas determina de *esfera pública*. No entanto, com base em sua análise, pode-se falar de *público e privado* muito antes, já que são categorias de origem grega, em que a esfera da *polis*, comum ao cidadão livre, estava rigorosamente separada da esfera do *oikos*, de apropriação individual. A desagregação dos poderes feudais marcou na era moderna o início da separação dessas duas esferas, ao longo de uma polarização que foi se estabelecendo. De um lado, os elementos *públicos* e, de outro, os *privados*. No contexto de formação das economias nacionais e do Estado-nação, segundo Habermas, a sociedade burguesa, como âmbito da autonomia privada, contrapôs-se ao Estado.

No Estado moderno, a administração financeira tornou-se peça fundamental e se constituiu no espaço do *poder público*. *Público*, nesse contexto, tem um sentido restrito – passa a ser sinônimo de *estatal* – uma vez que refere-se ao funcionamento e administração de um aparato que detém o monopólio e o controle das relações. A esfera *privada* começa a destacar-se como esfera distinta e a *privatização* do processo de reprodução social desenvolve-se no interior da constituição do *mercado*, submetido a diretrizes estatais. Segundo Habermas (1981), a sociedade burguesa vai se constituindo contraposta ao Estado e delimita um âmbito *privado* claramente distinto do poder *público-estatal*. Assim, essa dimensão *privada* que vem adquirindo relevância *pública* na sociedade moderna caracteriza as novas configurações da relação entre as duas *esferas* e sinaliza para a constituição de novas bases no ordenamento jurídico das relações de poder entre Estado e sociedade. Para o autor, na sociedade atual, a dialética que se impõe – a *socialização do Estado* ao mesmo tempo da progressiva *estatização da sociedade* – vai gradativamente destruindo a base da *esfera pública burguesa*, assentada na separação entre *Estado e sociedade*. Ao analisar a passagem do Estado de Direito Liberal para o Estado Social (versão germânica do Estado de Bem-Estar Social), Habermas afirma que essa transição não se constitui em *ruptura* com as tradições liberais, mas em *continuidade*, uma vez que, para ele, a *tradição jurídica do ordenamento liberal* foi mantida. Essa competição entre interesses privados organizados leva, para o autor, à *refeudalização* da sociedade, agora com o entrelaçamento dos âmbitos *público e privado*. Para ele, a possibilidade da constituição de uma *esfera pública politicamente ativa* depende de dois pressupostos. De um lado, a capacidade de a esfera pública reduzir o conflito estrutural entre a pluralidade de interesses, que dificulta a emergência de um *consenso*. De outro, a redução do poder da burocracia das organizações sociais, cujas decisões não são submetidas ao *controle social*, o que debilita o *caráter público* dessas organizações.

<sup>4</sup> Tomamos como referência e incorporamos nesta análise, a expressão de Stein “cenário participativo”, entendido pela autora, como espaço de articulação, formalizado como processo decisório, com regras definidas. (1997:14)

Com essa compreensão de *direito social*, Stein (1997), ao analisar o papel dos conselhos na perspectiva de *partilha de poder*, afirma que os *conselhos* revelam-se um *espaço público*<sup>5</sup> capaz de expressar diferentes interesses e, como tal, os valores circulam, os argumentos se articulam e as opiniões se formam no seu interior. Para a autora, a construção de espaços públicos se descortina como uma possibilidade viável. E essa possibilidade ganha maior visibilidade através do processo de construção da política de Assistência Social a partir da Constituição de 1988 e que a LOAS expressa: assistência como fruto da *relação de antagonismos e reciprocidades* entre *Estado e sociedade civil*, numa perspectiva histórica. A política de assistência social sofre determinações estruturais e históricas e o papel dos conselhos torna-se fundamental no sentido de oxigenar essa relação muitas vezes tensionada porque acontece em uma arena de conflitos de interesses divergentes.

O maior desafio dos *conselhos* está, portanto, em assegurar o modelo de descentralização preconizado pela LOAS, que aponta para uma *descentralização institucional* e que, ao guiar-se pelo *princípio da universalização*, leva em conta a *participação* da sociedade e do mercado, mas enfatiza a *primazia do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo* (Art. 5º - inciso III – LOAS). Os conselhos, uma vez institucionalizados, passam a constituir-se em espaços de lutas, *possibilidades, conquistas e avanços*. A relação *conselho /descentralização* significa concretizar e dar efetividade à diretriz central da LOAS, para formar uma nova *cultura política* no campo da assistência. Nos termos definidos por Gramsci sobre *direção política e cultural*, a criação de uma nova *cultura* remete à luta pela hegemonia no processo de formação da *vontade coletiva*. Gramsci (1991), ao estudar a política e o Estado modernos, propõe dois temas centrais: “o da formação da vontade coletiva (que é o tema da *direção política*) e o da reforma intelectual e moral (que é o tema da *direção cultural*)”, com ênfase

---

<sup>5</sup> Santos (1987) considera as determinações na constituição de uma nova *ordem social*, no contexto da análise e avaliação de uma política pública. Ele parte do pressuposto de que a *ordem social* deve ser entendida como um sistema *aberto* de relações causais relativamente estáveis. Para ele, considerar a *ordem social* como um sistema *aberto* obriga ao reconhecimento de que nem todos os processos são capazes de produzir variações em dado sistema de causalidades sejam eles próprios susceptíveis de explicações ou reduções causais sistemáticas. O desempenho dos *atores sociais* orienta-se pelo que consideram deva ser a estrutura da *objetividade* do mundo e pelo que deve ser feito para que essa *objetividade* se constitua. Como esses agentes não vivem da mesma maneira essa *objetividade*, a estrutura das relações resulta do *conflito social* que se estabelece pela implantação de ordens *objetivas* distintas. Assim, para Santos, a *ordem social* não é, ela produz-se como resultado do conflito sobre aquilo que os diversos *atores sociais* supõem que ela deva ser.

Este parece ser o desafio maior colocado aos que lutam pela efetivação das políticas sociais públicas, particularmente da assistência social, no contexto de um cenário de disputas, mediado por relações de poder e conflito, de ganhos e perdas sociais, de estabilidade e de instabilidade da *ordem social*, de repartição de custos e benefícios sociais.

nessa última como reforma dos *costumes* e da *cultura* e elemento fundamental no processo de constituição da *hegemonia*. Sob essa ótica, a *direção cultural* envolve o partido e as demais instituições da sociedade civil que têm a possibilidade de uma articulação com a elaboração e a difusão da cultura, no sentido de formação de uma *vontade coletiva* capaz de transformar o aparelho estatal em sentido restrito e a própria *sociedade civil* no desenvolvimento de novas relações sociais e de uma nova concepção de mundo.

No entanto, sabe-se que, em um contexto de redução das funções sociais do Estado e de gastos públicos no campo das políticas sociais, a situação agrava-se e compromete a *efetividade dos conselhos* em suas práticas sociais, particularmente em relação à afirmação e garantia dos *direitos sociais*. Paradoxalmente, é nessa perspectiva e nesse cenário de desresponsabilização do Estado que os esforços de participação dos representantes da sociedade civil no CMAS se constituirão em avanço para consolidar seu reconhecimento e democratizar a *gestão pública* no município de Goiânia. Suas lutas mais imediatas, como a busca de recursos financeiros, tendo em vista a sobrevivência das agências de assistência, embora necessárias e legítimas, correm o risco de se sobrepor à idéia de ampliação dos espaços públicos na perspectiva da inclusão dos *direitos sociais*, uma vez que esses espaços são desconsiderados pelas políticas econômicas do governo federal sob a ação da desregulamentação. Soma-se a essa orientação neoliberal a concepção segundo a qual a *economia* deve prevalecer sobre a *política* e o *social*, lógica contrária a qualquer defesa de *democratização do Estado*, de *poder de decisão da sociedade civil*, de não *privatização dos bens e serviços públicos*, enfim, de qualquer posição política vinculada à *ética* e à *justiça social*. Isso é preocupante em um contexto marcado, sobretudo, pela *desqualificação das divergências*, em que a verdade passou a ser não mais uma *questão moral*, mas, fundamentalmente, uma *questão política* e, por isso, submetida ao jogo das conveniências e interesses particulares e corporativos.

## **2.7 – Assistência Social e Filantropia: particularidades e diferenciações**

“Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, *sem fins lucrativos*, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem com as que atuam na defesa e garantia de seus direitos” (Lei 8.742/93-LOAS – Artigo 3º )

Diante das indefinições que persistem no campo da assistência social, especialmente em relação à concepção e ao significado das “entidades de assistência social”, constatou-se que as indagações em busca de um melhor esclarecimento são várias: o que são entidades de assistência social? São filantrópicas? São beneficentes? São governamentais? São Não-governamentais? Podem ser as duas coisas ao mesmo tempo? o que é público? o que é privado? Entende-se que essas questões precisam ser problematizadas e socializadas na busca de um consenso básico mínimo para nortear as ações da assistência.

Com a LOAS (1993), deu-se início à sistematização sobre o significado e o *perfil* dessas organizações. No entanto, os equívocos e a incompreensão acerca do papel das chamadas *entidades filantrópicas*, de natureza *privada* e sem fins lucrativos, que atuam na prestação de serviços de natureza “*pública*”, são exemplares de como essa questão tem gerado inúmeras controvérsias. Isso indica que os argumentos reunidos até o momento não foram suficientes para clarificar o tema.

Na LOAS, há uma distinção clara em relação à concepção de “entidades de assistência social”, conforme artigo 3º citado em destaque no início deste sub-item. O termo *entidades de assistência* contido na LOAS refere-se a pessoas jurídicas de *direito privado* que têm finalidade e *interesse público* e desenvolvem ações assistenciais *sem fins lucrativos*. Vale ressaltar que essa idéia de *público* não significa *estatal*.

As indefinições acerca desse termo circunscrevem a difícil problemática da regulamentação de alguns dispositivos da LOAS, bem como a definição dos *critérios* básicos para a *inscrição* das entidades junto aos respectivos conselhos de assistência social. Os representantes da *esfera governamental* no espaço dos conselhos respondem pelas chamadas “agências estatais” ou “órgãos estatais”. Na LOAS, as instâncias *não-governamentais* é que são chamadas de “entidades”. Trata-se, assim, de explicitar com clareza o complexo e contraditório campo dessas organizações no contexto da política de assistência social, uma vez que, via de regra, são os representantes da esfera *não-governamental* que respondem por essas instâncias chamadas “entidades”.

Diante dessas constatações, para melhor explicitação do termo, e considerando o objeto do presente estudo e pesquisa realizada no município de Goiânia junto às “agências” de assistência social (governamentais e não-governamentais) que compõem o CMAS-GYN, optou-se pela utilização do termo mais abrangente *agências* para designar o *conjunto* de representantes das duas esferas (governamentais e não-governamentais)

presentes no CMAS. O estudo sobre a concepção e as diferenças que distinguem as entidades de assistência procurou ir além da sua “natureza” (governamentais e não governamentais), para desvendar também o seu “caráter” (público e/ou privado). Para Faleiros (1997), “*as entidades de assistência social fazem parte da sociedade organizada. São uma forma de organização social, com profundas raízes econômicas, culturais, religiosas e políticas, ancoradas na história de cada povo e mesmo nas relações internacionais, como os organismos de proteção a exilados, refugiados, vítimas de guerra e de catástrofes. Elas podem se inscrever num processo complexo de legitimação ou de controle social, de defesa de direitos, de organização social do poder, de distribuição e redistribuição da riqueza socialmente produzida, dependendo da correlação de forças históricas*”(1997:08), e da relação entre *classes sociais*.

Daí que a *assistência social* como campo de ação onde se inscrevem as *entidades de assistência social* implica um jogo de poder e de interesses em conflito em articulação com as *forças sociais* em movimento, assumindo formas diversas na relação *Estado/sociedade*. A metodologia adotada por Faleiros (1997) tem como referência a *história e as relações estruturais* que atravessam o campo da assistência social.

Nas análises de Faleiros (1997)<sup>6</sup> e de Pereira (1997)<sup>7</sup>, é possível encontrar *características e traços* que distinguem e delineiam o *perfil* das “*entidades de assistência social*” e o significado da sua *dimensão pública*:

- devem ser de *interesse público*, e não de “interesse particular ou mútuo”, ou seja, são agências de *direito privado*, mas de *finalidade pública*, voltadas para a satisfação de interesses gerais, que não se confundem com interesses corporativos e pessoais;
- devem defender e *concretizar direitos* previstos na lei, abrangendo não só os *incapacitados para o trabalho*, beneficiários da assistência social (crianças e adolescentes, idosos e portadores de deficiência severa e profunda), mas também os *capacitados para o trabalho* que foram invalidados ou precarizados pelo sistema produtivo moderno;

<sup>6</sup> Para maior aprofundamento das questões referentes à concepção de entidades de assistência social, consultar Prof./Dr. Vicente de Paula Faleiros (1997) em seu estudo sobre Entidades de Assistência Social – Relatório Final de Consultoria ao CNAS sobre Regulamentação dos Artigos 3º e 9º da LOAS – Maio de 1997.

<sup>7</sup> ANAIS DA II Conferência Nacional de Assistência Social - *Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: construindo a inclusão, universalizando direitos*. Brasília, CNAS/MPAS, 1998.



- *não devem ter fins lucrativos*, nem remunerar ou conceder vantagens aos seus beneficiários e nem distribuir resultados, bonificações, participações, ou parcelas de seu patrimônio, sob nenhuma forma e pretexto. (Art. 55 da lei 8.212/91, alterado pela lei 9.429/96);
- devem desenvolver *ações sistemáticas, continuadas e previsíveis*, entendendo-se por *sistematicidade* e por *continuidade* o funcionamento diário da instituição monitorado por planos de trabalho baseados em estudos e diagnósticos da realidade e constantemente revistos e atualizados;
- devem pautar-se pela *política de assistência social* proposta pelas Conferências municipais, estaduais, do DF e nacional, elaborada pelo órgão coordenador das três esferas de governo e aprovada pelos respectivos conselhos;
- devem estabelecer relações de identidade entre *mantenedoras e mantidas*. Faleiros (1997) ressalta que as mantenedoras não devem ser de uma natureza e as mantidas de outra;
- devem ser *incondicionais*, não exigindo contrapartida financeira ou de qualquer outro tipo. Segundo Pereira (1997), “beneficiário da assistência é um credor de uma enorme dívida acumulada e postergada e, para um credor, paga-se o que se deve, pedindo-se desculpas pelo atraso”;
- podem oferecer atendimento *emergenciais*, desde que não fiquem só neles. Tais atendimentos deverão ser previstos no marco de uma *estratégia articulada e integrada com as demais políticas sociais* da regulação estatal e do controle democrático.

Com base nesses pressupostos, e para melhor compreensão conceitual dessas entidades de assistência social, o ponto de partida deve ser a *demarcação* das “particularidades e diferenciações” entre o campo da *política pública de assistência social* e o campo da *filantropia*. Na literatura específica consultada, prevalece a idéia de que a *assistência social* é uma *política* que deve ser concebida e implementada livre de vinculações equivocadas com a *filantropia*. Admite-se que há interfaces, mas são consideradas como campos bem distintos. O Relatório Síntese da Oficina de Trabalho sobre Entidades e Organizações de Assistência (1997), ao sintetizar as discussões ocorridas entre especialistas e as representações das entidades, define a assistência como uma *política*

*social viabilizadora de direitos sociais*, uma *ação política* que envolve atores e forças sociais distintas, de legitimação e controle social, e *um tipo particular de política pública* que pressupõe ações planejadas e sistemáticas. O Relatório (1997) refere-se à *assistência* como “uma medida ativa e positiva” (1997: 06). Como componente da Seguridade Social, deve estar integrada às demais políticas e ser democraticamente regulada pelo *Estado* e controlada pela *sociedade civil*.

O nível de produção e de discussão encontrados no referido Relatório demonstram um significativo acúmulo de informações nesse campo e um bom nível de *publicização* do debate.<sup>8</sup>

Na evolução histórica do conceito de *filantropia*, entendida como “espaço da *ação voluntária*, espontaneísta, de motivação moral e religiosa” (Pereira, 1997), chama atenção para o fato de que a *assistência social* deve ir além do *dever moral*, uma vez que um *dever ético* (embora extremamente necessário) não produz *direito* e, se a assistência não for realizada sob o signo do *direito*, tende a se estigmatizar. No conjunto de suas atividades e fins, a assistência tem de ser *regra* e não exceção. Com base nisso, as *entidades de assistência social* interessadas em parcerias devem redirecionar o seu trabalho para garantir o *direito ao cidadão* que esteja no processo de *exclusão social*, mais do que prestar-lhe um *favor*. Isso se configura como *apoio público* a um trabalho inserido no corpo de uma *política*. Portanto, não se assegura um *direito* apenas com o “trabalho benevolente”, a “*ação caridosa ou filantrópica*” voltada à prestação de um *auxílio*.

Segundo Faleiros (1997), em princípio, as “*entidades de assistência social* devem visar prioritária e fundamentalmente os *pobres*” (1997:54). Isso significa aproximar-se ao máximo dos *excluídos* (*pobres, indigentes, populares*) com critérios claros sobre sua *população-alvo*, buscando resgatar a enorme *dívida social* para com aqueles que contribuem de forma significativa, na construção da riqueza, da cultura, da vida social do país e não têm contrapartida no gozo desses capitais e produtos” (1997:55). Pereira (1997) complementa esta idéia afirmando que “*exclusão social* não é sinônimo de *pobreza absoluta*”. A atenção prioritária “aos pobres” não exclui a atenção aos outros segmentos em situação de “*vulnerabilidade social*” desencadeada pela *pobreza relativa*. Faleiros (1997)

<sup>8</sup> Ressalta-se aqui, dentre outras produções sobre esta questão (Cidadania e Filantropia – Um dilema para o CNAS-PUC – São Paulo, 1994) e a importância do evento - Oficina de Trabalho sobre Entidades de Assistência - 1997 - DF, promovido pelo CNAS e coordenado pelo CFESS, “com o propósito adicional de se estabelecerem os *indicadores* que permitam melhor caracterizar as entidades prestadoras de serviços e parcerias no campo da assistência social”. O estudo de consultoria de Faleiros (1997), indicado na bibliografia dessa dissertação, teve o objetivo de subsidiar o

ênfatisa que, em vista disso “as entidades de assistência social não só devem cumprir a legislação existente, que regula fundamentalmente sua administração interna, mas não necessariamente sua qualidade, a profissionalização de seu pessoal, as condições de funcionamento e de atendimento da população, mas também devem se orientar pela *qualidade pública* e pela *ética* na observância de *princípios* como: equidade, responsabilização, transparência, eficiência e integridade fiscal (1997:39 e 40). Sobre o princípio da *equidade* deverão tratar *igualmente* a todos, honrando normas de *equidade* na distribuição de benefícios sociais. Trata-se da chamada “equidade horizontal” (tratar a todos igualmente) que se contrapõe à “equidade vertical” que implica um *tratamento desigual para desiguais*. Sabe-se que esta última põe em prática a “discriminação positiva”, que visa a dar prioridade aos que têm menos condições, ou capitais, favorecendo-os pela *seletividade da miséria*. Faleiros reafirma, ainda, como critério essencial para o trabalho das entidades de assistência, e como uma das recomendações ao artigo 3º da LOAS, a “proibição de se fazer qualquer discriminação religiosa, racial ou partidária, atendimento vexatório, ou qualquer outro tipo de opressão ou discriminação” (1997:56). O autor argumenta que é na relação entre grupos dominantes e dominados que surge a *filantropia*, como “doação do supérfluo” dos ricos aos pobres, numa *relação de poder* através da *doação*. Para ilustrar, recorre à Encíclica *Rerum Novarum* (1870), em que o Papa Leão XXIII defende “o auxílio às classes inferiores como concessão do supérfluo, vinculado à consciência individual”. Para o consultor, “o *supérfluo* não supera a *carência*, apenas a supre temporariamente, embora contribua para superar os problemas de consciência dessas elites”. A idéia é de que a *filantropia* se faz com recursos próprios ( do setor privado) e não à custa de *isenções*, *subvenções* e outras benesses do Estado.

Por força do dispositivo constitucional e como importante alteração introduzida na Constituição de 1988, o *direito à isenção* da contribuição se restringe às *entidades beneficentes de assistência social*. Assim, tal dispositivo reduz significativamente a abrangência do *direito à isenção da contribuição*, uma vez que nem toda *entidade filantrópica é beneficente de assistência social*, não fazendo jus, portanto, à referida isenção e ao direito de reivindicá-la.<sup>9</sup> Faleiros ressalta que “a entidade não deve ter caráter

CNAS e caracterizou-se por uma rigorosa fundamentação conceitual capaz de organizar as *referências básicas* sobre a questão. Para maior aprofundamento ver Faleiros (1997)

<sup>9</sup> Conforme o Relatório (1997) em pauta, “ao se definir uma *política pública* para a área da assistência social, decerto ela não será encaminhada pelas *entidades filantrópicas*. Estas necessitam de autonomia e de capacidade de

empresarial, não distribuir renda, vantagem financeira ou patrimonial a seus dirigentes e membros” (1997:18).<sup>10</sup>

Essas discussões sinalizam para questões que precisam ser aprofundadas no espaço dos conselhos de assistência social.<sup>11</sup> Ver rodapé (11). Segundo Faleiros (1997), “os *conselhos de assistência* deveriam trabalhar no sentido de construir *redes sociais* e cada entidade deverá construir e mostrar o *mapa* de suas articulações e mediações para tornar transparente o conjunto de seu trabalho” (1997:35). Outra questão é da *auto-sustentabilidade* dessas entidades, tendo em vista a *gratuidade* e a necessidade de *maior transparência e controle social* na utilização dos *recursos públicos* repassados com o objetivo explícito de estabelecer *parcerias* entre as esferas *pública e privada*. Como explicar essa *parceria* e onde garantir o item “*sem fins lucrativos*” a partir do que regulamenta a nova legislação? O que ocorre é que em geral as entidades contratadas pelo poder público atendem *demanda* encaminhada por esse mesmo poder. Os critérios de admissão devem ser fixados na *esfera pública* de acordo com os princípios estabelecidos na LOAS, mas não podem fugir das *particularidades* das próprias entidades que oferecem contrapartida ao *poder público*. Em princípio, a negociação da contrapartida deve garantir a supremacia do Estado. Entretanto, “este fica refém das entidades sendo pressionado pela *demanda social* e não dispõe de *recursos públicos* suficientes para atendê-la dentro da lógica do “orçamento” que privilegia os interesses dos grandes investidores e das classes hegemônicas” (Faleiros (1997:41). Essa situação é exemplar de como o que define a assistência social são os *recursos públicos* disponíveis (ou não) e não a *demanda social*.

Com base no estudo e pesquisa de Faleiros (1997) “os princípios que norteiam a atuação das *entidades de assistência social* devem estar baseados no *direito à vida*, no *atendimento das necessidades básicas* e na *defesa da cidadania* (1997:42). Para o autor, “as *necessidades sociais* cobertas por essas entidades podem ter amplo grau de diversidade: referindo-se não apenas à garantia da sobrevivência física, como alimentação e abrigo,

---

funcionamento, de natureza independente das orientações e controle operadas pelo Estado. Prezam bastante pela liberdade de gestão e de organização, formuladas pelas motivações particulares que as originaram”. (1997:12).

<sup>10</sup> A legislação brasileira, como o artigo 55 da Lei 8.212/91, alterado pela Lei 9.429/96, exige, para *Certificado de Fins Filantrópicos* que a entidade “não remunere e nem conceda vantagens e benefícios, a qualquer título, aos seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores, ou equivalentes” e não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto e que destine seu patrimônio a outra instituição congênere, não podendo ainda constituir patrimônio de indivíduo ou indivíduos ou de entidades sem caráter beneficente”. O Relatório Final (1997) ressalta que “estas exigências deveriam estar implícitas no reconhecimento de toda *entidade beneficente de assistência social* e não apenas para o certificado de fins filantrópicos”. (1997:19).

<sup>11</sup> Sobre *critérios de inscrição, funcionamento e recomendações* relativas aos artigos 3º e 9º - LOAS, ver Faleiros (1997: 51 a 62).

como do acesso à *cultura geral e universal* e preparação total para a *cidadania*. A perspectiva que contempla a *cidadania* em suas diferentes interfaces, articulando *direitos e necessidades*, é mais profunda e ampla que aquela que considera apenas um ângulo de satisfação das necessidades do ser humano” (1997:42 e 43). Em seu estudo Faleiros (1997) esboça uma *tipologia* das *entidades de assistência social* de acordo com a *dinâmica histórica* em que foram emergindo e mediante a combinação de diferentes *dimensões relacionais*, ou seja: serviços prestados, população atendida, necessidades sociais, direção exercida, profissionalização x voluntariado, relação com a família, o mercado e o Estado. Segundo Faleiros, são cinco os *tipos* de entidades historicamente identificados: religiosas, caritativas ou associativo-beneficentes, serviço-provedoras, estatais-orientadas, e filantrópico-empresariais. Muitas dessas entidades reavaliaram seu funcionamento (algumas fecharam suas portas) tendo em vista o reordenamento institucional definido pela lei, a partir de 1988, (atendimento em meio aberto, movimento de desinstitucionalização, no âmbito da saúde mental, e outros). A partir dos anos 70, algumas entidades voltaram-se para a defesa de *direitos*, realização de estudos e pesquisas, privilegiando a *prestação de serviços* a grupos determinados, as chamadas “minorias oprimidas” (negros, índios, homossexuais e outros). A questão da *ecologia* assumiu importante papel na agenda planetária implicando a fundação de entidades que lutam por um planeta menos desigual, por maior qualidade de vida com desenvolvimento sustentável.<sup>12</sup> Trata-se das chamadas ONGs – Organizações Não-Governamentais. Este estudo privilegia e elabora uma *síntese* do surgimento e funcionamento das entidades *estatais orientadas* e das *filantrópico-empresariais*.

As entidades chamadas “estatais-orientadas” se inscrevem na relação *Estado-sociedade*. Elas surgem numa conjuntura econômica (a partir dos anos 70) de atividades precárias e de desemprego e, ao mesmo tempo de descomprometimento do Estado para com as *políticas sociais*, aliado a um intenso processo de *terceirização*. Em síntese, o Estado neoliberal tem como base estratégica de ação a redução dos *direitos trabalhistas, previdenciários e de proteção social*. Aumentam as dificuldades de acesso aos *direitos universais*, o direito à Previdência é reduzido, os recursos destinados aos *programas sociais* são cortados. Faz-se apelo à *auto-organização da sociedade civil*. Nessa dinâmica, o *Estado* passa a contratar serviços privados e a *terceirizar* os serviços estatais. O fantasma do *déficit público* ronda as esferas com o pagamento de dívidas e de juros. Os contratos de

<sup>12</sup> Ver “Carta da Terra”, elaborada no Rio, em fevereiro de 1997.

*gestão*, feitos através das *parcerias*, são negociados muitas vezes de forma privada, para atender a interesses clientelistas e de grupos econômicos ou burocráticos. As políticas clientelistas de focalização, em oposição aos direitos universais, não visam possibilitar novas condições de vida, mas manter as condições existentes. Os *benefícios sociais* são estigmatizados com o argumento de que podem estimular a *acomodação* e a *dependência*. Os *programas sociais* são na maioria das vezes *temporários e flutuantes*, baseados em critérios “ad hoc”, desconsiderando os *direitos sociais* adquiridos e garantidos constitucionalmente. A construção de *redes* faz parte do *projeto de integração* das entidades de assistência social, embora este nem sempre seja realizado. Ainda com base no estudo de Faleiros (1997), as “filantrópico-empresariais” são entidades privadas que, sob a forma de *fundações*, dependem de empresas, bancos, multinacionais. Desenvolvem atividades variadas que vão desde o atendimento aos próprios funcionários até a defesa de direitos, elaboração de publicações, prestação de consultorias, financiamento de projetos sociais (Fundação Abrinq e Fundação Banco do Brasil). A Fundação Bradesco mantém escolas e projetos na área social. Essas fundações servem também como instrumentos de *isenção de impostos* para as empresas e de *cobertura para aquisição* (e importação) de equipamentos sem taxas.

Assim, “elas entram no mercado através das isenções, ou seja, têm um custo operacional menor que se fossem competir no mercado com sociedades lucrativas, e dão lucro indireto para as empresas que as mantêm, com retorno em serviços, em marketing social e isenção de impostos”. (Faleiros, 1997:50 e 51). Essas fundações privadas compõem o chamado “Terceiro Setor”.<sup>13</sup> A direção dessas fundações está atrelada à empresa da qual depende. Patrocinam projetos próprios, com unidades autônomas de execução.

Segundo pesquisa realizada por Faleiros (1997), “a quase totalidade das entidades de assistência social não têm trabalho de elaboração de conhecimentos, de padrões científicos de ação e muito menos de pesquisa”. (1997:33). Elas têm fundadores de várias classes sociais. A maioria delas é de *religiosos*, destacando-se também empresários, professores, profissionais liberais, autônomos, assalariados, donas de casa.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> De um modo geral, as *fundações* podem ser de *direito público* ou de *direito privado*. As de *direito público* equivalem às *autarquias* e se distinguem das de *direito privado* por se submeterem à legislação e fiscalização públicas. (Tribunal de Contas)

<sup>14</sup> Faleiros (1990), no estudo das entidades financiadas pelo *Programa Criança Esperança* (UNICEF) detectou que 34,3% das entidades foram fundadas por religiosos, 17,7% por autônomos e assalariados, 16,7% por professores, 7,4% por comerciantes e profissionais liberais, 6,6% por donas de casa e 5,6% por pessoas ligadas ao Judiciário. Segundo pesquisa de Valladares e Impelizeri (1991), citado por Faleiros, de 619 instituições e projetos na área da infância no Rio de Janeiro, 45,4% são de iniciativa religiosa (24% são católicos).

Faleiros (1997) chama atenção também para o papel das “entidades filantrópicas” criadas como *fundações privadas* para atender as *políticas sociais do governo*, em especial as das “primeiras damas”. Essas agências não só são orientadas pelo *Estado*, como fazem parte dele, gozando de *autonomia administrativa* para gerir a burocracia e os programas sociais. Usufruem de autonomia fiscal frente aos Tribunais de Contas e ainda gozam de imunidades e isenções possíveis. Em síntese, essas fundações são administradas com ou sem um conselho curador, e mesmo sem o controle do poder legislativo. Elas se financiam em geral com *recursos públicos* e prestam os mais variados tipos de serviço, em particular, os de *demandas clientelistas*. Nesse sentido, são vinculadas ao *Estado*, mas fazem uma *política privada* conforme interesses do poder em jogo. Faleiros chama a atenção para não se reproduzir, no âmbito da política pública de assistência social, “desvirtuamentos dessa natureza”.

É possível concluir que as *entidades filantrópicas* somente se tornarão efetivamente *entidades de assistência social* na medida em que se adequam aos critérios definidos por esta *política pública*. Sem dúvida, um novo campo (social e político) começa a ser demarcado com contornos mais delineados. A perspectiva proposta é de inversão do caminho, ou seja, não é mais a política de *assistência social* que irá se descaracterizar para contemplar as ações do campo da *filantropia*, mas ela irá demarcar o campo no sentido de contratar-se democraticamente com as entidades de assistência social que se dispuserem a ser *parcerias do Estado* (no sentido ético-político do termo, ou seja, numa relação de *direito* que implica na definição de *estratégias de concretização desses direitos*, conforme previsão da legislação) na implementação da política.

Pela relevância da discussão e diante da complexidade de um processo atravessado por contradições e ambigüidades e dos *elementos éticos, políticos e de direito* que diferenciam os campos da *assistência social* e da *filantropia*, cumpre chamar atenção para um outro aspecto entendido como essencial à compreensão do conceito de “entidades de assistência social”: os processos de regulação do *Estado* para com a *sociedade civil*, quando são envolvidos *recursos públicos*. Até porque essa questão está colocada na Constituição de 1988, em relação à Seguridade Social e pela LOAS (1993). Trata-se do estabelecimento de novos acordos em termos de uma nova *regulamentação* da política de assistência social que sinalizam para o fortalecimento da *autonomia* da *sociedade civil*, no exercício de sua função de *controle social*.

O estudo e investigação de Faleiros (1997) mostram-se fecundos e esclarecedores na distinção que fazem entre entidades que visam ao “*benefício mútuo*” e as que visam ao “*benefício público*”. O primeiro contempla o interesse dos membros e sócios da organização, sejam *profissionais* (agências de classe), *assalariados* ou *patrões* (sindicatos de trabalhadores ou patronais), *atores políticos* (partidos), ou mesmo *membros de uma seita ou religião* (igrejas), e outros. Faleiros argumenta que essas entidades ou organizações são *privadas*, de finalidade restrita, apesar de suas atividades serem desenvolvidas de forma *coletiva*. No entanto, enfatiza Faleiros, a *ação coletiva* não as torna *públicas*, uma vez que esse *coletivo* busca beneficiar um *grupo particular* ou de *sócios*. Mesmo sendo fundações ou ONGs, essas organizações não visam ao *fim público*. E o que é *fim público*? Uma *entidade* somente poderá ser considerada *pública* se estiver voltada para o *bem público* no sentido de defender direitos humanos e suprir *necessidades sociais básicas*<sup>15</sup>, para além dos interesses particulares ou de grupos. Isso tem uma relação direta com a definição dos objetivos e dos critérios de *regulamentação* do campo de intervenção e do *público-alvo* da assistência social. Em síntese, a noção de “interesse público” surge da *combinação da defesa dos direitos de cidadania com o atendimento direto às necessidades humanas básicas*, o que significa *qualificar* a vida dos usuários da assistência e promover *mudanças substantivas* no campo das relações sociais e da relação *Estado e Sociedade*.

Sobre a questão da *auto-sustentabilidade* das entidades de assistência social, ressalta-se que, no Brasil, não há tradição de “filantropia privada”, em que pesem algumas iniciativas e projetos atualmente em desenvolvimento nessa área (C&A, Fundação Bradesco, Banco do Brasil e outros). Os convênios, por sua vez, não integralizam o custo. Sendo a assistência social uma *política pública de natureza não-contributiva*, a *gratuidade* torna-se o seu *princípio básico*. Daí não se atribuir “natureza assistencial” a entidades que cobram pelos seus serviços. Pela LOAS, tais serviços têm o *direito da gratuidade total*. Para Faleiros (1997), “a exigência por parte da entidade de contrapartida financeira dos usuários caracterizaria, em princípio, uma atividade lucrativa, necessitando de exame mais apurado”(1997:55). Assim, no argumento dos que defendem a criação de “formas alternativas de contrapartida material” pelo usuário da assistência está implícita a *lógica do*

<sup>15</sup> Segundo Doyal e Gough (1991), referidos por Faleiros (1997), *necessidades sociais básicas* são aquelas cuja *não satisfação* traz um sério dano tem um caráter objetivo, pois a sobrevivência física e a autonomia individual são pré-condições para qualquer ação individual em qualquer cultura, onde entretanto, devem existir *pré-condições sociais de produção, reprodução, transferência cultural e autoridade*, que garantam direitos sociais civis e políticos e acesso à satisfação das necessidades e efetiva *participação social*. As *necessidades básicas* referem-se ao desenvolvimento de si, da autonomia e da cidadania, sem alienação.



*contrato*, em detrimento da doutrina do *direito*, ainda predominante nas políticas sociais brasileiras como resquício de uma relação autoritária de poder e de dominação. É flagrante a dificuldade desses grupos e/ou setores para incorporar a *lógica do direito*, numa tentativa de “moralizar a pobreza”. Isso pressupõe adotar um *controle social* rigoroso sobre os critérios de *isenção fiscal* e de *repasso de recursos*, que é uma prerrogativa dos *conselhos de assistência social* em cumprimento de suas competências. Por fim, Faleiros (1997) argumenta que *gratuidade* não significa “ausência de contrapartida” do próprio usuário no seu processo de desenvolvimento pessoal, que se traduz na busca de sua autonomia social, “participando ativamente da mudança de trajetória e de seu enriquecimento cultural, econômico, afetivo, social e político”. (1997: 36). É a partir desses elementos conceituais que se compreendem *o papel* e *o significado histórico da política da assistência social* a partir da LOAS, bem como suas particularidades como um campo complexo e diferenciado da *prática da filantropia*.

## **CAPÍTULO 3 – ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE GOIÁS E NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**

### **3.1 – A Assistência Social em Goiás**

A trajetória da assistência social em Goiás apresenta características complexas, embora o “vazio” deixado pela ausência de uma Política Nacional de Assistência Social no país que somente em dezembro de 1998 (passados 6 anos) foi aprovada e cuja morosidade deixou Estados e municípios sem referência e parâmetro nacional em relação às diretrizes gerais, à definição clara de prioridades e critérios na implementação de programas e projetos na área social. Além disso, há poucos registros oficiais (o mais atualizado é o Plano Estadual de Assistência Social de 1996, elaborado por exigência da LOAS) sobre as particularidades da assistência social no Estado ou pesquisas desenvolvidas nessa área e, também, não há diagnóstico sócio-econômico da população goiana, indicando as vulnerabilidades sociais da população do Estado. Do ponto de vista formal, com a LOAS, houve algumas mudanças (no geral, pouco expressivas) no que se refere ao cumprimento das exigências legais do que estava previsto.

Em Goiás, após a extinção dos órgãos de assistência social - Legião Brasileira de Assistência – LBA, Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – FCBIA, e Secretaria de Promoção Humana, do extinto Ministério de Bem-Estar Social -, a execução da política de assistência social passou a ser gerenciada e coordenada, oficialmente, pela Secretaria Estadual de Solidariedade Humana – SESH, pela Organização das Voluntárias de Goiás – OVG (sob a coordenação da “primeira dama” do Estado) e pela Secretaria de Ação Social e Trabalho – SAS/GO. Em consequência dessa diversidade de órgãos públicos diretos e de uma visível superposição e paralelismo de ações políticas, Goiás produziu uma

fragmentação das práticas no campo da assistência, a exemplo de outros Estados, conforme Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social de 1995 e 1997. A implementação da LOAS tornou-se mais complexa, em Goiás, nas diferentes concepções e orientações acerca da operacionalização das diretrizes da assistência social, com predominância de uma prática governamental fundamentada numa *concepção assistencialista, residual, focalizada e compensatória*. Outro aspecto refere-se à *centralização* de poder pela instância do Executivo (herança do Estado oligárquico e patrimonial) das decisões políticas e orçamentárias, o que evidencia a presença de uma forte hierarquia e verticalidade nas relações de poder. As questões centrais no âmbito da assistência sempre foram pré-determinadas e definidas no interior do poder Executivo, tendo como referência o modelo de “cidadania tutelada e regulada” pelo aparato estatal. Assim, historicamente, Goiás vem construindo e reproduzindo, em âmbito regional, as condições sociais, políticas e institucionais que impedem a participação direta do conjunto de cidadãos no efetivo exercício da “democracia participativa”. Sabe-se que isso se traduz no exercício da gestão e controle social das ações do Estado e na participação das decisões na esfera política que trazem como resultado a construção coletiva do *espaço público*.

Em decorrência dessa prática política, algumas características passaram a definir o perfil da administração da assistência social em Goiás e o modelo de *gestão social* adotado pelos governos até a presente data. Trata-se, portanto, de um perfil populista, clientelista e assistencialista, cujo traço mais evidente está no *controle político* e dominação da população. O modelo de gestão adotado sempre foi marcado pelo traço “centralizador”.

Isso permite afirmar que o *Estado patrimonial* sempre definiu as relações políticas e sociais em Goiás, apresentando seu traço peculiar no “primeiro damismo”, uma vertente conservadora e predominante na administração pública. O que prevalece é uma *cultura política* fundamentada numa concepção de Estado e de assistência social *stricto sensu*, em que o exercício da administração pública e a “concessão” da cidadania e da democracia aos cidadãos ficam “restritos” aos aparelhos burocráticos do Estado com a *exclusão* da população do usufruto e da vigilância dos bens produzidos socialmente. Por ser um Estado com vocação agropecuária, o fluxo migratório dos municípios para a capital do Estado – Goiânia –, somado ao agravamento da pobreza e das questões sociais constituem um dado assustador e preocupante. Disso resulta uma infra-estrutura econômica e social insuficiente e uma *demandas por serviços sociais* superior à oferta de serviços públicos.

Apesar da proposta de *descentralização* e *municipalização* das ações da assistência preconizada pela LOAS, e presente nos discursos oficiais, o reconhecimento do município como o *locus* privilegiado de implementação das políticas sociais ainda não aconteceu de forma sistemática em Goiás. Percebe-se resistência e pouca vontade política em relação à efetividade da *descentralização* das ações. Como exemplo, e tendo como referência suas Resoluções, nem mesmo o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS-GO tem demonstrado autonomia em suas deliberações, sendo muitas vezes “surpreendido” com decisões e medidas políticas (e até mesmo orçamentárias) paralelas, à revelia de suas deliberações porque determinadas pelo poder Executivo. Como parte da “política estadual”, o “Programa de Segurança Alimentar” era prioridade absoluta até dezembro de 1998, absorvendo quase a totalidade dos recursos financeiros e materiais destinados ao Estado, e em detrimento dos demais programas e projetos ligados à área social e à assistência social.

Isso evidencia que a assistência social ainda é entendida pelos governantes como instrumento político a ser utilizado na manutenção da dominação das relações de poder e de controle sobre a população, numa flagrante atitude “anti-política”. A utilização (e perpetuação) dessas práticas permite afirmar que essas questões dificilmente serão resolvidas e/ou redimensionadas pela via das políticas sociais, e muito menos pela da *assistência social*, sem a participação da sociedade civil através dos *conselhos de assistência* articulados aos demais conselhos que atuam na defesa dos *direitos sociais*.

Esses fatores têm interferido na efetividade da *descentralização* e *municipalização* das ações da assistência no Estado de Goiás, embora algumas exigências formais da LOAS já tenham sido cumpridas em relação à criação e instalação do Conselho e Fundo Estadual de Assistência e elaboração do Plano de Assistência. Conforme Cartilha elaborada pela Secretaria Especial de Solidariedade Humana – SESH, divulgada em outubro de 1997 por ocasião da II Conferência Estadual de Assistência Social, o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS e o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS foram criados em 1995. Até outubro de 1997, haviam sido instalados 216 Conselhos Municipais, 215 Fundos Municipais e elaborados 208 Planos Municipais de Assistência Social, no universo de 242 municípios goianos.

Entende-se que a *efetividade* desses instrumentos públicos (Conselho, Fundo e Plano), transformando-os em espaços efetivos de gestão democrática e participativa, será a construção, no Estado, de uma nova *cultura política* e de novos paradigmas, éticos e

políticos, fundamentados na defesa da *cidadania social*, que se expressa na extensão e ampliação dos *direitos sociais* e numa nova relação entre Estado e sociedade civil. Porque, à luz do pensamento gramsciano, a luta pela construção da *hegemonia*, que se traduz em *emancipação social, política e cultural*, não ocorre fora da esfera da *cultura* onde circulam novas *idéias, concepções e valores*, e se constitui em novo momento *ético-político*. É precisamente esse momento, o nível da consciência universal e coletiva, que leva à construção de um novo *bloco histórico*. Para Gramsci, a *vida social* é produto das condições *históricas objetivas*, mas também, e sobretudo, da *ação dos homens*, na qual *consciência e vontade* aparecem como fatores decisivos para a transformação do *real*. Gramsci utilizou o termo “catarse” para indicar essa passagem do momento puramente econômico (estrutura) ao momento *ético-político* (superestrutura).

### 3.2 - Assistência Social em Goiânia

O município de Goiânia, capital e pólo aglutinador de grande parte da demanda do Estado por serviços sociais, apresenta uma realidade não muito diferente da do Estado. Do ponto de vista histórico, a decisão de criar a cidade de Goiânia em 1933 fez parte das estratégias de consolidação do poder político que se instalou no país após a Revolução de 1930, quando se abriu nova fase na vida política, social e administrativa de Goiás. A *centralização* como forte componente do poder do Estado foi sendo reproduzida ao longo dos anos também na esfera do *município*, passando a determinar a natureza das relações sociais e políticas que iriam prevalecer na nova capital a partir de sua fundação.

O Plano Municipal de Assistência Social de novembro de 1997, elaborado por exigência da LOAS, informa que Goiânia foi “tutelada”, desde seu surgimento, pelo governo do Estado, tornando-a dependente e acomodada. Percebe-se, ainda hoje, uma indefinição em algumas áreas no campo das competências e uma forte correlação de forças (político-partidárias) entre as esferas estadual e municipal. Prevalece a presença da administração estadual em diversos setores de prestação de serviços públicos.

Com a Constituição de 1988 e sua ênfase no reordenamento institucional e no redirecionamento das ações no campo das políticas públicas, um novo posicionamento dos goianienses em direção à emancipação político-administrativa do município surgiu. Do

ponto de vista formal e legal, houve mudança em relação à situação anterior à LOAS. No entanto, o processo de *municipalização* e *descentralização* ainda não atingiu a *visibilidade política* necessária e suficiente para provocar mudanças significativas na relação do Estado com o município ou no atendimento às necessidades sociais da população goianiense ao ponto de reverter o quadro de exclusão social.

Vale ressaltar que a 1ª Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em outubro de 1995, foi um marco político para iniciar a aplicabilidade da LOAS no âmbito do município, na medida em que reafirmou e reconheceu a assistência como *direito do cidadão e dever do Estado*. O documento *Manifesto & Resoluções*, produzido por ocasião da Conferência (1995), faz referência, dentre outras questões, à criação do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS - , do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS – e sua viabilização, e estabelece prioridades para o atendimento dos diferentes segmentos que demandam proteção social, fazendo considerações sobre a relação *público privado* ao nível de parcerias no município.

A preocupante realidade social do município sinaliza para a necessidade de elaboração de um diagnóstico sócio-econômico e de explicitação clara de uma *política de assistência social* para Goiânia fundamentada em um conceito “ampliado” de cidadania e democracia.

O município de Goiânia já tem aprovada uma Lei Orgânica fundamentada nas Constituições Federal e Estadual, cujo texto indica a articulação entre o *público e o privado* na prestação de serviços assistenciais. Nela está implícito, também, o reconhecimento de que a assistência não será operacionalizada somente pela esfera do governo municipal, abrindo-se o município a parcerias com instituições afins e à participação de segmentos organizados da sociedade civil. Com base na LOAS (1993), e mediante a aprovação dessa Lei Orgânica Municipal, foram dadas as condições reais e as garantias para a criação do Conselho e do Fundo de Assistência – CMAS e FMAS. A questão da *paridade* no Conselho foi garantida. No entanto, há, no município, um descompasso entre o que a lei preconiza e sua efetividade. Do ponto de vista formal, é inegável que se cumpriu a lei. Porém, outra questão é a *natureza, conteúdo e viabilidade* das políticas sociais que estão sendo indicadas para o município no campo da assistência social.

Em Goiânia, a execução da política de assistência social é coordenada pela Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário – FUMDEC, órgão público vinculado à estrutura político administrativa da prefeitura de Goiânia, que tem explicitado

suas linhas de ação através de diversos programas e projetos voltados para a atenção aos segmentos da LOAS. Entende-se que o município deve privilegiar e orientar suas ações sociais no sentido de criar e ampliar mecanismos de *inclusão* dos cidadãos no processo de tomada de decisões e estabelecer critérios para a operacionalização de programas e projetos que efetivamente dêem respostas *concretas, viáveis e compatíveis* com as necessidades sociais. Os *conselhos* constituem, sem dúvida, um espaço de democracia direta (embora não sejam os únicos) que possibilitam o exercício da participação democrática através do *controle social e da vigilância e fiscalização*. Constituem-se espaços por excelência onde os conselheiros dão efetividade à *gestão social* no sentido de tratar de maneira pública o que é *público*.

O Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social – CMAS e FMAS – estão em funcionamento em Goiânia, desde 1995. Essa é uma inovação que a LOAS trouxe, como mudança no campo da assistência. Agora é lutar pela garantia do efetivo exercício do caráter paritário e deliberativo do CMAS no sentido de desenvolver mecanismos participativos e de ampliação do espaço de interlocução entre o *Estado* e a *sociedade civil* no enfrentamento das *questões sociais* locais. Já é tempo de o município de Goiânia “envolver” os segmentos sociais como *sujeitos* que interferem, formulam, acompanham e fiscalizam políticas, deixando de ser *objeto* de medidas e ações sociais isoladas e pontuais. Entende-se que a *participação institucional* através dos *conselhos* passa a ter um significado de *democracia* na medida em que se discute *o quê, quando e como fazer*, e se decidem sobre o alcance dos objetivos e os recursos necessários ao atendimento das proposições. Somente assim, o CMAS-GYN terá cumprido seu *papel técnico e político* como instrumento, por excelência, de democratização do Estado e do município, para além da “democracia representativa” e na viabilização do exercício da *democracia participativa*.

### **3.3 – Histórico do CMAS – Período: 1996/1998**

Em Goiânia, o Conselho Municipal de Assistência Social foi criado pela Lei Municipal n.º 7532, de 26-12-1995, modificada pelas Leis 7.547, de 01-04-1996 e 7.603, de 10-07-1996. Com base no Regimento do CMAS – Artigo 1º - da Natureza e Finalidade –, o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS é órgão superior do sistema

descentralizado e participativo da Assistência Social, de deliberação colegiada, caráter permanente, composição paritária entre o governo e sociedade civil, vinculado à estrutura da Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário – FUMDEC. O CMAS-GYN, possui regimento próprio aprovado por unanimidade, em reunião extraordinária de 26-11-1996. Os representantes governamentais são indicados pelos Órgãos e Secretarias do município. Não são submetidos à eleição e podem ser substituídos de acordo com os interesses do Executivo. Para a instalação do CMAS, a representação da sociedade civil (área não-governamental) foi assegurada por três segmentos, conforme determina a lei: *representantes dos usuários dos serviços assistenciais, representantes dos trabalhadores da assistência social, e representantes de agências prestadoras de serviços assistenciais*. A representação das agências não-governamentais conta com: representantes dos idosos, dos portadores de deficiência, da mulher, das associações comunitárias, das crianças e adolescentes, da capacitação profissional, e dos trabalhadores do setor.

A seguir, um breve histórico da criação e instalação do CMAS.<sup>1</sup>

- O primeiro Fórum de eleição dos representantes da sociedade civil para composição do CMAS-GYN – Gestão/1996-1998 – foi realizado no dia 05/08/96, sob a coordenação do Ministério Público.
- A posse dos membros do CMAS-GYN nomeados pelo Decreto Municipal n.º 2570 de 13/09/96 representantes da sociedade civil e dos órgãos governamentais aconteceu em 24/09/96, em reunião extraordinária.
- O Regimento do Conselho Municipal de Assistência Social foi aprovado por unanimidade, em 26/11/96, em reunião extraordinária.
- O Plano Municipal de Assistência Social de Goiânia – PMAS – GYN , baseado na LOAS, foi discutido e aprovado no período de 30/10 a 05/11/97.
- O segundo Fórum de eleição dos representantes da sociedade civil para composição do CMAS-GYN – Gestão 1998-2000 –foi realizado no dia 03/09/98, após aprovação da proposta elaborada pela comissão organizadora do pleito eleitoral (Resolução nº 024/98), em 05/08/98. Nessa proposta, merecem destaque o *objetivo, a justificativa e as metas* definidas para a eleição:

<sup>1</sup> Ver Documento: Resumo das Deliberações tomadas pelo CMAS-GYN, e registrados em Ata - p. 20-21. Período: 1996-1998. Os documentos utilizados foram fornecidos pela Secretaria Executiva do CMAS-GYN.



### *Objetivo*

“Promover, no âmbito municipal, um Fórum das instituições que se apresentarem para o pleito eleitoral do CMAS-GYN, visando à conscientização e capacitação dos candidatos a conselheiros, conforme preceitua a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, no seu capítulo III e lei municipal n.º 7.532 de 26/12/95” (p. 20).

### *Justificativa*

“Tendo em vista a finalização do atual quadro de conselheiros do CMAS-GYN em 24 de setembro de 1998 e a preocupação em assegurar a continuidade do funcionamento do Conselho com qualidade, foi deliberado, resolução n.º 023/98, criar uma comissão para organizar o processo eleitoral.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia pontuou, na Resolução, algumas questões, tais como:

- falta de participação das agências governamentais e da sociedade civil no Conselho, por desconhecerem a importância deste ou por ignorar esse espaço de participação política;
- despreparo técnico e político para a assunção da função de conselheiro;
- desconhecimento da legislação básica da área da assistência social;
- reduzida participação de representantes das organizações dos usuários;
- falta de mobilização das agências e organizações no fortalecimento de luta do reconhecimento e acesso aos direitos sociais, garantidos na LOAS.”

### *Metas*

- “ampliar o leque de participação das agências organizacionais de Assistência Social, considerando-se agências e organizações de assistência social “aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários da LOAS”;
- propiciar ampla divulgação das eleições, visando a democratizar o acesso ao CMAS-GYN;
- sugerir que o representante para o Conselho tenha o seguinte perfil: conhecimento, vivência e identidade no campo da assistência social; represente amplamente interesses do seu segmento e não apenas da entidade de origem; tenha disponibilidade para o exercício da função de conselheiro que implica em:
  - 01 (uma) reunião ordinária mensal do CMAS-GYN;

- 01 (uma) reunião mensal da câmara à qual está vinculado no Conselho;
- reuniões extraordinárias;
- atividades pontuais referentes à fiscalização, controle e avaliação da Política de Assistência Social.” (p. 21)

O CMAS tem sede própria. Divide, atualmente, o espaço físico com o FMAS, com estrutura administrativa e setor de documentação e arquivos comuns às duas instâncias e, também, com o Conselho e o Fundo Municipal dos Direitos da criança e do adolescente – CMDCA e FMDCA. Durante o ano de 1998 e até a presente data, o CMAS aprovou um total de 25 resoluções que se constituíram em objeto de consulta da presente pesquisa sobre o conteúdo das pautas aprovadas e deliberações tomadas pelos conselheiros. As primeiras decisões do CMAS voltaram-se para a sua estruturação interna, em atenção às exigências da LOAS. Com base em depoimentos de representantes da secretaria executiva do CMAS, o processo de definição de atribuições e competências revelou, logo de início, a complexidade do trabalho e as implicações de ordem *conceitual, política, normativa e legal* que envolvem o âmbito de sua atuação.

Após dois anos de exercício, e já em sua segunda composição a partir de outubro de 1998, o CMAS dá início a um processo de avaliação interna e busca estruturar uma metodologia de trabalho, utilizando-se dos mecanismos disponíveis e previstos nos dispositivos normativos. Nesse sentido, tem voltado sua atenção e suas ações para a constituição e/ou de ampliação de assessorias, consultorias, trabalhos de parceria com as universidades e outros órgãos e instituições, tendo como meta a ampliação do espaço de participação das agências de assistência social no município. Essa proposta de ampliação de metas é também ressaltada pela comissão de eleição do CMAS, tendo em vista “a preocupação em assegurar a continuidade do funcionamento do conselho, com qualidade”. Com base nessa justificativa, a citada proposta demonstra coerência com as questões ressaltadas no documento de preparação ao II Fórum relativas a uma maior participação, mobilização e capacitação técnica e política dos conselheiros do CMAS.

A criação dos *conselhos* supõe a *participação*, em diferentes níveis, dos segmentos organizados da sociedade civil em sua *formulação, implementação e gestão*. Nesse sentido, a criação dessa instância constitui um dos mecanismos democráticos (não o único) propostos pela LOAS para *viabilizar* esta perspectiva *publicista* da assistência. No entanto, os *conselhos* não são o único conduto de controle social no âmbito das políticas sociais. Sua efetividade depende de outras mediações e forças políticas. A redistribuição do

*fundo público* exige a adoção de formas de *controle social* através de mecanismos viabilizadores da *publicização* e do uso desses recursos públicos. Não se trata de afirmar a “*prática conselhistas*” como solução de todos os problemas ligados à construção de um processo que se pretende democrático. O que este estudo pretende é qualificar a assistência mediante a verificação da *concepção* e *prática* dos conselheiros no espaço do CMAS, para além dos elementos que a identificam, buscando explicitar os *limites* e possibilidades deste espaço a partir das informações colhidas no decorrer da pesquisa. A ênfase dada ao CMAS por este estudo é a de espaço do exercício de *democracia direta e participativa*. Até a realização da pesquisa, que coincidiu com o término da gestão biênio 1996-1998, a composição do CMAS estava assim definida:

Da área *governamental*, os titulares e os suplentes dos Órgãos da Administração Pública Municipal representavam as seguintes Secretarias:

- Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário – FUMDEC
- Secretaria Municipal de Educação – SME
- Secretaria Municipal de Saúde – SMS
- Companhia de Obras e Habitação do Município – COMOB
- Instituto de Planejamento Municipal – IPLAM
- Secretaria Municipal de Finanças – SMF
- Secretaria de Desenvolvimento do Município – SEDEM
- Assessoria Especial da Mulher - SEGOV
- Assessoria Especial da Juventude - SEGOV
- Secretaria da Assistência Social - Escritório Regional de Goiás – ER-SAS-GO
- Secretaria Especial de Solidariedade Humana - SESH

Da área *não-governamental*, os titulares e suplentes da sociedade civil representavam:

- Solar Colombino (T)
- Associação B. Casa Esperança (S)
- Grupo Espírita Regeneração (T)
- Associação dos Idosos do Brasil – AIB (S)

- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE (T)
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE (S)
- Associação dos Deficientes Físicos (T)
- Sociedade Pestalozzi de Goiânia (S)
- Pastoral da Mulher (T)
- Associação Moradores Stº Judas (S)
- Associação Moradores Jd. Guanabara I (T)
- Obras Sociais Centro Espirita Caridade e Caminho - (S)
- Associação Moradores Bairro Santo Hilário (T)
- Associação Moradores Parque Anhangüera (S)
- Associação das Creches Filantrópicas do Estado de Goiás – ACEG (T)
- Abrigo Nosso Lar – (S)
- Ministério Filantrópico Terra Fértil – MFTEFÉRTIL (T)
- Centro Promocional Todos os Santos – (S)
- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR (T)
- Obras Sociais Centro Espirita Irmão Áureo – (S)
- Conselho Regional de Serviço Social – CRESS (T)
- Conselho Regional de Serviço Social – CRESS (S)
- Universidade Católica de Goiás – UCG – (T)
- Universidade Católica de Goiás – UCG – (S)

O segundo Fórum de eleição dos representantes da sociedade civil no CMAS-GYN – Biênio 1998-2000 foi realizado no dia 21/09/98, sob a coordenação do Ministério Público.

Da chapa única dos representantes da sociedade civil (votada por aclamação, na eleição de 21/09/98 para o biênio 1998-2000), foram *titulares e suplentes*:

*Representantes da Criança e do Adolescente*

Titulares:

Associação das Creches Filantrópicas do Estado de Goiás- ACEG

Obras Sociais do Centro Espirita Irmão Áureo - OSCEIA

Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR

**Ministério Filantrópico Terra Fértil - MFTEFÉRTIL**

**Suplentes:**

Creche e Educandário Espírita “Casa do Caminho” – Casa do Caminho

Obras Sociais do Centro Espírita “O Consolador” - OSCEOC

União das Pioneiras de Goiânia – UP-Gyn

Núcleo Feminino Irmã Scheilla – Núcleo Irmã Scheilla

*Representantes do Idoso*

**Titulares:**

Associação dos Idosos do Brasil - AIB

Irradiação Espírita Cristã – IEC

**Suplentes:**

Ação Social Nossa Senhora de Lourdes - ALSO

Obras Sociais do Grupo Espírita Regeneração - OSGER

*Representantes dos Portadores de Deficiência*

**Titulares:**

Associação dos Deficientes Físicos do Estado de Goiás- ADFEGO

Associação dos Deficientes Visuais – AD. VISUAIS

**Suplentes:**

Associação dos Deficientes Físicos do Estado de Goiás - ADFEGO

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Goiânia - APAE

*Representantes das Associações Comunitárias*

**Titular:**

Centro Promocional de Todos os Santos – Ce. P. T<sup>os</sup> St<sup>os</sup>

**Suplente:**

Obras Sociais do Centro Espírita Grupo André Luiz- OSCEGAL

*Representantes da Mulher*

**Titular:**

Arquidiocese de Goiânia Suplente – Arq. Gyn

**Suplente:**

Arquidiocese de Goiânia – Arq. Gyn

*Representantes dos Trabalhadores do Setor*

Titular:

Conselho Regional de Serviço Social Suplente – CRESS

Suplente:

Conselho Regional de Serviço Social - CRESS

*Representantes da Capacitação Profissional*

Titular:

Universidade Católica de Goiás – UCG

Suplente:

Universidade Católica de Goiás - UCG

Os representantes governamentais foram indicados pelas respectivas Secretarias:

Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário- FUMDEC

Secretaria Municipal de Educação - SME

Secretaria Municipal de Saúde- SMS

Companhia de Obras e Habitação do Município - COMOB

Instituto de Planejamento Municipal - IPLAM

Secretaria Municipal de Finanças - SMF

Secretaria de Desenvolvimento do Município - SEDEM

Assessoria Especial da Mulher (SEGOV):

Assessoria Especial da Juventude (SEGOV)

Secretaria de Assistência Social – ER-SAS-Goiás

Secretaria Especial da Solidaridade Humana-SESH

### **3.4 – Perfil dos Conselheiros do CMAS - GYN**

A análise dos dados referente às partes I e II do questionário da pesquisa revela o perfil dos conselheiros representantes das agências de assistência social, *governamentais* (45%) e *não-governamentais* (55%), que têm assento no CMAS<sup>2</sup> e respondem pelo

<sup>2</sup> Todos os conselheiros (titulares e suplentes) que compõem o CMAS-GYN vivenciaram pela primeira vez, no período de 1996 a 1998, a experiência como membros deste Conselho. O momento da pesquisa coincidiu com o término da primeira gestão do CMAS 96/98. As reuniões ordinárias dos meses de julho e agosto de 1998 tiveram como um dos seus pontos de pauta as eleições – gestão 1998-2000. Daí a mobilização dos conselheiros, através de reuniões das câmaras, tendo em vista a organização do Fórum de eleição dos representantes da sociedade civil para escolha da nova diretoria realizado em setembro de 1998.

planejamento, coordenação e/ou execução das ações da assistência no município de Goiânia-GO.

Do universo pesquisado, 90% dos conselheiros são do sexo feminino e 10% são do sexo masculino. Entre os conselheiros, predomina a faixa etária superior a 40 anos.

**Tabela I – Distribuição dos Conselheiros em relação ao sexo - Percentual**

Natureza da instituição	Sexo masculino (%)	Sexo feminino (%)
Governamental	25	75
Não-Governamental	-	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

**Tabela II – Distribuição dos representantes das agências por faixa etária - Freqüência e Percentual**

Faixa etária	Nº	%
20 a 30 anos	01	05
31 a 40 anos	05	25
41 a 50 anos	09	45
+ de 50 anos	05	25
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Entre as agências *governamentais* e *não-governamentais*, foram observadas diferenças significativas quanto à distribuição dos conselheiros por faixa etária.

A tabela seguinte evidencia o grau de escolaridade dos representantes das agências pesquisadas:

**Tabela III – Nível de escolaridade dos representantes das agências pesquisadas – Freqüência e Percentual – Total Geral.**

Nível	Nº	%
1º grau completo	01	05
2º grau	03	15
- completo	01	34
- incompleto	02	66
Superior	16	80
- completo	13%	81
- incompleto	03%	19
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

**Tabela IIIa – Distribuição dos conselheiros com curso superior, em função da natureza das agências a que pertencem - Freqüência e Percentual**

Nível	Governamental		Não Governamental	
Superior	09	56%	07	44%

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Esse resultado demonstra que, a rigor, a ausência da escolaridade de nível superior não constitui impedimento para a participação no processo de seleção e escolha dos conselheiros e para os cargos de chefia e coordenação dessas agências. O CMAS é composto de um universo bastante heterogêneo, marcado por diferentes concepções ético-políticas, por níveis de capacitação teórico-metodológica, técnica e organizacional diferenciados, por diferentes níveis de inserção na área social, com experiências bastante diversificadas. Os conselheiros respondem, ainda, por um conjunto de cargos e categorias funcionais prevalentes em funções executivas e de coordenação junto às agências que representam.

**Tabela IV – Distribuição por função ou cargo dos representantes das agências pesquisadas – Total Geral.**

<b>Função/Cargo</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Superintendente	01	05
Presidente	03	15
Diretor	06	30
Coordenador	02	10
Técnico	03	15
Assessor	07	35
Voluntário	02	10
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho-agosto - 1998.

Considerando que 35% das agências *governamentais* e 45% das *não-governamentais*\* acumulam mais de 10 anos de experiência na área da assistência, é possível afirmar que um número significativo de agências que compõem o CMAS possui uma larga tradição de atuação com os segmentos sociais usuários diretos dos benefícios da política de assistência social.

**Tabela V – Distribuição do tempo de experiência na área de assistência entre as agências governamentais e não governamentais - Percentual.**

<b>Tempo de experiência</b>	<b>Governamental</b>	<b>Não Governamental</b>
Menos de 5 anos	32%	27%
Entre 5 e 10 anos	33%	28%
Mais de 10 anos	35%	45%

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho-agosto - 1998.

\* Na fase de coleta de dados adotou-se como critério a somatória de *todos* os dados referentes às respostas do questionário pelas agências governamentais. Como critério de análise, optou-se pela somatória desses dados separadamente, para melhor explicitação dos percentuais encontrados. Esses dados estão disponibilizados em tabelas no trabalho. Algumas tabelas não relatam todos os itens de resposta, apenas as discrepâncias entre as duas esferas.

Os percentuais registrados separadamente em tabelas (sem frequência) correspondem à somatória de questões com destaque para “duas alternativas, por ordem de importância” (ver questionário em anexo).



Por sua natureza (assistência social), são agências que atuam na linha de prestação de serviços e de assessorias diversas. Suas ações estão voltadas à produção de bens e serviços sociais a indivíduos, grupos e famílias pertencentes aos setores populares. Pelos anos de experiência acumulados, essas agências demonstram uma longa trajetória de *dependência* na relação com o Estado e o setor de financiamento governamental na captação de recursos financeiros destinados à assistência.

Do total geral, em relação ao tipo de experiência *em gestão e controle social de política*, 95% ressaltaram a experiência e participação como *conselheiros*. Em relação a *outras experiências*, 45% afirmaram não ter tido outras experiências e 45% as confirmaram.<sup>3</sup> Quando analisado separadamente, o tipo da experiência revelou-se diferenciado entre as duas esferas. A esfera *não-governamental* demonstrou alguma experiência em *gestão pública e controle social*, para além do CMAS, o que evidencia sua maior inserção na área da assistência social.

**Tabela Va – Distribuição dos conselheiros em relação ao tipo de experiência em gestão pública e controle social.**

Natureza da instituição	Tipo de experiência	
	Somente como conselheiros	Outras experiências
Governamental	90	-
Não-Governamental	-	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Apesar de os representantes das agências, em sua maioria, confirmarem a experiência em gestão e controle social com ênfase na condição de “conselheiros” do CMAS, outros dados colocam em xeque a efetividade desse controle, quando 40% dos conselheiros propõem como *medidas* para a descentralização das ações da assistência no município de Goiânia a *implementação de políticas públicas eficazes* e 25% sugerem uma maior *participação da sociedade civil* nas *instâncias de fiscalização e controle social*.

Essas propostas revelam ainda o acesso restrito que os conselheiros têm aos

<sup>3</sup> *Outras experiências* destacadas pelos conselheiros do CMAS:

- coordenação e desenvolvimento de Programas na área da criança e adolescente, em situação de “risco pessoal e social”;
- supervisão de alunos e coordenação de diversos programas de Extensão Universitária;
- assessoria diversas e acompanhamento na formulação de projetos e propostas;
- coordenação de programas na área do idoso;
- condição de estagiária do curso de Serviço Social da UCG, junto a agências de assistência social;
- fiscalização e medidas disciplinares relativas ao exercício profissional do assistente social;
- atuação como conselheiro em outros conselhos (Idoso, CMDCA, e outros);
- associação das Creches do Estado de Goiás – ACEG;

processos que informam as decisões no âmbito da política de assistência do município. Ao sugerirem a implementação de *políticas públicas eficazes*, colocam em questão a assistência no município e demonstram a pouca inserção e autonomia que têm nesse campo. Isso explica a ausência de acompanhamento dos conselheiros às agências na implementação das deliberações tomadas segundo critérios definidos pelo conselho. Os próprios representantes das agências reconhecem o seu limitado poder de decisão e controle social das ações da assistência, quando apenas 10% destacam a criação de *estratégias de controle* como uma das condições nas quais ocorreram *avanços* na descentralização da assistência em Goiânia. A questão do controle social e de partilha de poder, enquanto instrumentos de descentralização que viabilizam a participação efetiva da sociedade civil através das ações do conselho, é central para este estudo, na perspectiva da democratização da assistência enquanto direito social.

### 3.5 - Características das Agências de Assistência Social do CMAS-GYN

A função das agências revelou-se conforme sua natureza. Além da natureza diversificada apresentada, a maioria das agências *não-governamentais* demonstra pouca clareza em relação à própria natureza e função, ao destacar *todas* as alternativas da questão.

**Tabela VI – Características das agências de assistência social do CMAS-GYN, por função - Percentual.**

Função das agências	Natureza da instituição	
	Governamentais (%)	Não-Governamentais (%)
Públicas, sem fins lucrativos	100	-
Privadas, Filantrópicas, religiosas, sem fins lucrativos	-	80
ONGS, sem fins lucrativos	-	20

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

De um modo geral, todas as agências ressaltam como *traço comum* no desenvolvimento de suas ações, a característica “sem fins lucrativos”.

Com base nessa caracterização da *natureza* das agências, percebem-se, além de sua composição heterogênea, algumas ambigüidades e contradições nas respostas dos

conselheiros. Essas dificuldades apresentadas, relativas à própria identidade social, expressam a complexidade de uma realidade mais ampla e a constituição e classificação das “organizações sociais públicas e privadas” neste país. Daí as imprecisões, tanto conceituais quanto de identidade, e a pouca clareza dos conselheiros, particularmente dos representantes *não-governamentais*. As agências de assistência social *sem fins lucrativos* compõem-se de tal diversidade que não comportam aqui generalizações simplificadoras. Não se trata de discutir a classificação ou categorização dessas organizações, mas ressaltar que elas compõem um campo que integra múltiplas diferenciações não só em relação ao acesso aos fundos públicos, mas, sobretudo, quanto às concepções políticas e práticas sociais dos agentes envolvidos nesses espaços.

Isso ocorre porque, no Brasil, a implementação de bens e serviços assistenciais tem sido assentada no que se convencionou denominar de *rede de solidariedade da sociedade*, composta por um conjunto de *agências sociais privadas (filantrópicas, assistenciais, beneficentes, etc) não lucrativas e não mercantis* que vêm exercendo historicamente a intermediação na prestação direta de serviços assistenciais aos segmentos empobrecidos da sociedade brasileira.<sup>4</sup> As ações dessas agências estão amparadas no *modelo assistencial* adotado no Brasil e fundamentado na tradição das obras de misericórdia que cunhou a marca da atenção aos pobres nas práticas da *filantropia e da benemerência* e não em sistemas de *proteção social*, com implementação de políticas sociais públicas. Durante séculos, a Igreja Católica coordenou e executou as atividades assistenciais do país e é longa a tradição existente nas relações entre atividades assistenciais da Igreja e o aparato estatal.

A Constituição Federal, apesar de consagrar a assistência social como política

---

<sup>4</sup> Oliveira Neto (1991) (apud Raichellis, 1998) identifica três subconjuntos para caracterizar as *agências assistenciais*: 1) as *instituições tradicionais de caridade*, que atuam no campo da emergência social, motivadas por sentimentos de compaixão, filantropia e misericórdia em relação aos pobres, possuem fortes traços assistencialistas e paternalistas e estreitos vínculos com os interesses imediatos da população. Articuladas às igrejas e setor privado, possuem acesso garantido ao fundo público e assumem papel complementar às políticas governamentais; 2) as *agências de promoção do desenvolvimento* são um produto da dinâmica de renovação das concepções de assistência social das décadas de 50 e 60. Ainda que movidas por sentimentos filantrópicos e de caridade, incorporam práticas modernas de gerenciamento, administração e metodologias pedagógicas, com bom trânsito junto ao setor privado, a órgãos estatais e agências de cooperação internacional. Atuam em programas de geração de renda, microempresas, economia doméstica, saúde, educação, etc. São pragmáticas em relação ao acesso ao fundo público e não assumem posições de confronto político nem com o Estado nem com as organizações populares, desempenhando com facilidade um papel de complementaridade da ação governamental. Embora não se constituam em atores críticos na esfera pública, não se colocam necessariamente como oposição aos processos públicos de negociação; 3) as *agências de formação e manutenção de clientela eleitorais* são espaços por excelência da prática clientelista e patrimonialista de grupos políticos. Apropriam-se de parte importante dos fundos públicos por meio da ocupação direta de cargos públicos que servem de instrumento para o uso privado dos recursos governamentais. Transferem recursos humanos e financeiros para instituições assistenciais apadrinhadas por políticos e cabos eleitorais, trocando favores por lealdades político-eleitorais.

pública, cuja primazia pela condução é conferida ao Estado, reforça a *lógica da subsidiariedade*, que atribui ao governo, em suas três esferas, um *papel complementar* no campo da proteção social.

Assiste-se, hoje, a uma transferência cada vez maior de *responsabilidades governamentais* para o setor privado, através de relações de *parceria* com organizações assistenciais privadas. No campo da assistência social, isso implica considerar que a relação estabelecida entre o governo e essas agências, essencialmente as *privadas e filantrópicas*, localiza-se em um âmbito distinto da esfera *pública*, uma vez que elas norteiam suas ações com base na lógica privatista que preconiza a supressão dos direitos sociais em detrimento da ampliação da cidadania. Nessa lógica, o governo vem transferindo gradativamente à rede de organizações assistenciais privadas, mediante subsídios e subvenções, a atenção social aos segmentos empobrecidos. O mais preocupante de tudo isso é que essa transferência acontece sem a contrapartida do *exercício do controle social* e da garantia de um padrão de serviços de qualidade efetivados pela sociedade civil. Em Goiânia, essa realidade se expressa quando 55% dos conselheiros *não-governamentais*, ao caracterizarem a *natureza* das agências que representam como sendo *filantrópica, assistencial e sem fins lucrativos*, demonstram desconhecimento da dimensão *pública* de suas ações. Nenhuma entidade *não-governamental* incluiu ou privilegiou essa dimensão em toda a pesquisa. Agrega-se à complexidade desse quadro de desresponsabilização do Estado, o surgimento, nos anos 90, do chamado “*Terceiro Setor*” que agrupa um campo heterogêneo de organizações situadas entre o Estado e o mercado. É uma terceira instância *não-governamental e não lucrativa*, composta de organizações estruturadas, localizadas fora do aparato formal do Estado. Essas organizações *privadas* são financiadas e coordenadas pelo setor empresarial que investe na chamada “*filantropia corporativa*”. São organizações auto-gestionadas e contam com o trabalho de “voluntários”.<sup>5</sup> Não é nossa intenção aprofundar as discussões sobre o *Terceiro Setor*. No entanto, a questão da filantropia empresarial tem colocado a pertinência da discussão sobre a conceituação do que é esse Terceiro Setor (objeto de muitas polêmicas), bem como sobre sua área de abrangência. Segundo Fernandez (1997), o

<sup>5</sup> Segundo reportagem da Revista Exame de 22/04/98 - *Fazer o bem, compensa?*, esse *Terceiro Setor* segue o modelo de planejamento estratégico e faz altos investimentos em programas sociais e projetos comunitários, através da chamada “*filantropia corporativa*”. Esse modelo de *filantropia* é assumido por *organizações não-governamentais, sem fins lucrativos*, ligadas ao setor empresarial. Os projetos comunitários desenvolvidos por esses institutos, empresas ou fundações englobam vários níveis de ação e melhoria pedagógica na relação ensino-aprendizagem, redução dos índices de repetência e evasão escolar, assessorias diversas e prestação de serviços à comunidade, erradicação do trabalho infantil, educação de crianças e adolescentes, formação de cooperativas, prevenção e erradicação de doenças, abastecimento de bibliotecas públicas, com *softwares* educacionais, e outros.

## Terceiro Setor:

“... é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil.” (FERNANDEZ, 1997: 27).

Na compreensão de Fernandez, as Organizações sem Fins Lucrativos (OSFL) são aquelas cujos investimentos em ações dispendiosas para os mercados disponíveis são maiores que os eventuais retornos financeiros. As OSFL sobrevivem à custa de financiamentos de agências internacionais de fomento, de empresas privadas, do Estado (nas três esferas de governo) e de ações voluntárias.

Sobre essa diversidade de organizações que desenvolvem ações assistenciais, o que está em questão neste estudo são as novas configurações assumidas pela esfera *pública* no contexto das transformações societárias capitalistas. Essa incorporação da esfera *pública* pelo setor *privado* evidencia as contradições entre essas duas categorias no contexto da sociedade capitalista contemporânea. Trata-se da constituição de uma nova estrutura social, atravessada por antagonismos, típica do capitalismo, que leva os sujeitos sociais a se organizarem na *defesa de seus direitos e interesses* diante da retirada do Estado da prestação de serviços sociais diretos e de uma lógica que privilegia o mercado.

Em relação à finalidade das agências, algumas dimensões foram destacadas.

**Tabela VII – Principal finalidade das agências pesquisadas – frequência e percentual – Total Geral**

Finalidade	Nº	%
Prestação de serviços com atendimento direto	09	45
Defesa e garantia de direitos sociais	04	25
Planejamento e assessoria	04	20
Não respondeu	03	10
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Pelo exposto, é possível afirmar que a maioria das agências desenvolve ações diretas com os usuários. As demais têm uma finalidade mais voltada para a administração dessas ações. Em que pesem as atribuições comuns a todas as agências do município na

área social, elas se diferenciam quanto à natureza de seu atendimento, particularmente em relação às áreas de planejamento e assessoria. Considerando a diversidade de natureza e finalidade das agências em um contexto de publicização das ações da assistência como uma política social pública de direitos, interessa, sobretudo a partir dos contornos que delineiam a presente análise, apreender as complexas mediações que estão presentes na relação *Estado e sociedade*. Essa categoria incorpora as referidas dimensões e é colocada como determinante, tornando-se, portanto, fundamental para o estabelecimento dos nexos e mediações entre teoria e empiria.

Em relação à natureza do atendimento prestado pelas agências na *assistência interna e na externa*, tem-se:

**Tabela VIII – Natureza do atendimento das agências pesquisadas em relação à assistência interna – Frequência e Percentual - Total Geral**

Natureza do atendimento	Nº	%
Associação	06	30
Abrigo	02	10
Unidade de acolhimento	01	05
Casa de referência	01	05
Outra natureza: Sub-total:	10	50
Secretarias do município	04	20
Assessorias diversas	03	15
Recolhimento tributário	01	05
Área de posse/risco	01	05
FMAS – Aplicação de recursos	01	05
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

**Tabela VIIIa – Natureza do atendimento das agências governamentais e não-governamentais em relação à assistência interna - Frequência e Percentual**

Natureza do atendimento (interno)	Nº		%	
	Governamentais	Não-governamentais	Governamentais	Não-governamentais
Casa de Referência	01	-	05	-
Outra natureza:				
Secretarias Municipais	07	-	35	-
Assessorias diversas	08	-	40	-
Recolhimento Tributário	01	-	05	-
Área de posse/risco	01	-	05	-
FMAS (recursos)	01	-	05	-
SESH-GO	01	-	05	-
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	<b>-</b>
Associação	-	11	-	55
Abrigo	-	04	-	20
Unidade de acolhimento	-	02	-	10
Outros:				
- Extensão universitária	-	03	-	15
- Assessorias diversas	-	-	-	-
<b>Total Geral</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

**Tabela IX – Natureza do atendimento das agências pesquisadas, em relação à assistência externa - Frequência e Percentual - Total Geral**

Natureza do atendimento	Nº	%
Regime aberto	04	20
Associações	03	15
Universidade	01	05
Hospitais/Postos de Saúde	01	05
Movimentos sociais	04	20
Outra natureza: Sub-total:	07	35
Centros e unidades de saúde	01	05
ER-SAS	01	05
SESH	01	05
Secretarias do município	04	20
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

**Tabela IXa – Natureza do atendimento das agências governamentais e não-governamentais em relação à assistência externa - Frequência e Percentual**

Natureza do atendimento (interno)	Nº		%	
	Governamentais	Não-governamentais	Governamentais	Não-governamentais
Regime aberto	04	-	20	-
Hospitais/Postos de Saúde	01	-	05	-
Outras Formas:				
Centros e Unidades de Saúde	01	-	05	-
ER-SAS	01	-	05	-
SESH	01	-	05	-
Secretarias do Município	08	-	40	-
Não atendimento em regime aberto	04	-	20	-
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	<b>-</b>
Associação	-	06	-	30
Assessoria aos Movimentos Sociais	-	06	-	30
Universidade	-	01	-	05
Outras formas em regime aberto (creches, assessorias, etc)	-	05	-	25
Não atendimento em regime aberto	-	02	-	10
<b>Total Geral</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

No total geral, em relação à assistência interna, 35% das agências governamentais representam as Secretarias do Município e do Estado, órgãos responsáveis

pela coordenação das políticas sociais e da assistência social (Saúde, Habitação, Desenvolvimento, Finanças, Planejamento, e outras). As demais agências se subdividem em instâncias prestadoras de *serviços indiretos* à população, *assessorias diversas* a outros órgãos do município e casa de referência.

Sobre assistência externa, as agências *não-governamentais* se diferenciam substancialmente das *governamentais*, uma vez que a maioria, 55%, caracteriza-se como Associações prestadoras de *serviços diretos* à população usuária (Associação, Abrigo, etc). Das *não-governamentais*, um número significativo presta assessoria como associações aos movimentos sociais e atendimento em regime aberto. Essa caracterização sobre o atendimento *aberto e/ou fechado* demonstra que a *natureza* das agências é sempre compatível com a demanda e o *perfil* dos usuários e é reveladora de espaços de atuação bem diferenciados entre as *governamentais* e *não-governamentais*.

**TABELA X – Segmento(s) da LOAS com os quais a agência pesquisada trabalha – Frequência e Percentagem – Total Geral**

Segmento	Nº	%
Criança e adolescente	06	30
Idoso	02	10
Portador de deficiência	03	15
Outros segmentos sociais: Sub-total:	06	30
Famílias excluídas/produção	02	10
Mulheres portadoras de múltiplas carências	01	05
Mulheres vítimas de violência doméstica	01	05
Área de posse e risco	01	05
Todos os segmentos que demandam serviços de saúde	01	05
Todos os segmentos da LOAS	03	15
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Nessa tabela, é flagrante a concentração do atendimento junto a crianças e adolescentes em resposta às orientações específicas da LOAS. A definição do perfil dos segmentos atendidos pelas agências demonstrou relação com a *natureza* de seu atendimento. A maioria das *governamentais* elabora, assessora e implementa programas e projetos assistenciais, buscando atingir os segmentos da LOAS de *forma indireta*, salvo algumas exceções. Para comprovar essa afirmação, basta verificar a predominância de atendimento mais geral, 60% das *governamentais*, junto aos *outros segmentos* que demandam os serviços sociais básicos de assistência e 80% das *não-governamentais* junto aos segmentos específicos e diretos.



**TABELA XI – Distribuição percentual do atendimento junto aos segmentos da LOAS, nas agências governamentais e não-governamentais - Percentual**

Segmento	Natureza da Entidade	
	Governamental	Não Governamental
Outros segmentos sociais	60%	20%
Segmentos específicos e diretos	40%	80%
Total Geral	100%	100%

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

**TABELA XII – Principais atividades sócio-educativas desenvolvidas pelas agências pesquisadas – Freqüência e Percentagem – Total Geral**

Atividades	Nº	%
<b>Palestras e Cursos sobre a LOAS</b>	<b>06</b>	<b>30</b>
Assessorias diversas	05	25
Elaboração de informativos	03	15
Atividades físicas e recreativas	01	05
Discussões internas	02	10
Oficinas	03	15
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS -GYN - julho/agosto - 1998.

A prioridade dada a essas atividades *sócio-educativas* destacadas pelo conjunto das agências revela o início de uma relativa preocupação com a aplicabilidade da lei, para além das atividades de rotina e do cumprimento de aspectos formais regimentais e disciplinares. Assim, quando 25% das *governamentais* e 30% das *não-governamentais* priorizam *palestras e cursos* sobre a LOAS e *assessorias diversas* e 25% dos representantes das *governamentais* e 20% das *não-governamentais* realizam discussões *sobre a LOAS, regimento, normas e aplicação de recursos*, os conselheiros demonstram uma relativa abertura à discussão e participação dos usuários nos marcos de uma gestão descentralizada e participativa.

A problemática levantada pelos conselheiros em relação à situação dos segmentos atendidos é a seguinte:

**Tabela XIII – Maiores problemas dos segmentos levantados pelas agências pesquisadas – Freqüência e Percentual – Total Geral.**

Problemas	Nº	%
Condição sócio-econômica	06	30
Situação de risco pessoal e social	04	20
Vulnerabilidade temporária	02	10
Necessidades especiais	02	10
Desemprego	02	10
Incapacidade para o trabalho	02	10
Outras carências	02	10
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

**Tabela XIV - Maiores problemas dos segmentos sociais atendidos, indicados pelas agências governamentais e não-governamentais - Percentual e Natureza**

Problemas	Natureza da agência	
	Governamental	Não-Governamental
Condição sócio-econômica e situação de risco pessoal e social	22%	36%
Todas as alternativas	22%	-
Outras carências	22%	-
Vulnerabilidade temporária	-	36%
Demais alternativas	34%	28%
Total Geral	100%	100%

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Os dados evidenciam uma relativa preponderância da *condição sócio-econômica*, 30%, e da *situação de risco pessoal e social*, 20% pelo conjunto dos conselheiros.

Essa preponderância comporta algumas considerações. O fato de terem sido confirmados por 36% das *não-governamentais* e por 22% das *governamentais*, demonstra que o perfil *sócio-econômico* não se traduz apenas na expressão de uma relação numérica. Esses dados do município confirmam a condição dos destinatários da assistência, ou seja, a situação de vulnerabilidade social que estão submetidos os segmentos situados na base da pirâmide social. Daí a necessária defesa do *caráter redistributivo* da assistência social, na perspectiva de *inclusão* dos sujeitos em uma conjuntura marcada por extremas desigualdades econômicas, sociais e culturais. (Pereira, 1995).

Assim, quando analisada separadamente, essa situação foi confirmada. Esses dados demonstram o *perfil do usuário* do município de Goiânia como portador de múltiplas e generalizadas necessidades sociais. Quando 36% das *não-governamentais* destacam a *condição sócio-econômica* e a *situação de insegurança e de risco social* e 36% destacam a situação de *vulnerabilidade temporária*, tem-se um retrato da *exclusão social do município* e dos desafios colocados aos que atuam no campo da assistência social (ver Tabela XIIIa).

### 3.6 – Fundos de Assistência Social: financiamento

A questão do *financiamento e orçamento* destinados às políticas sociais públicas, especialmente à assistência social, é uma questão complexa e desafiante para os conselhos que precisam, com urgência, criar mecanismos de articulação política, buscando

novos interlocutores junto a outras esferas de poder. A sociedade civil, na busca de uma atuação cada vez mais qualificada, precisa apropriar-se do conhecimento dos elementos relacionados ao financiamento de políticas públicas e de aplicação de recursos financeiros. No campo da Assistência, os constantes adiamentos ocorridos por ocasião da regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS expressam as históricas resistências das esferas governamentais em relação à definição e ao repasse de recursos para a *área social*, com base em critérios transparentes e com o controle da sociedade civil.

Os critérios até então utilizados sempre estiveram sujeitos às manipulações clientelistas, à pressão de *lobbies* e às diferentes e variadas formas de utilização dos recursos *públicos* para fins *privados*, prestando-se mais à indefinição dos critérios na alocação de recursos do que à fiscalização pública da aplicação e execução do orçamento. Agrega-se a tudo isso a pouca visibilidade e transparência que são *dadas* ao orçamento da assistência social, já pulverizado em diferentes rubricas e Órgãos, o que dificulta ainda mais a avaliação e o acompanhamento do processo de repasse de recursos. Outra questão complexa é a forte presença da *cultura política*, entre os parlamentares, da prática de *carimbo* das verbas públicas, com a justificativa e o discurso de que têm uma legitimidade representativa no município (base eleitoral) maior do que a dos conselhos. Diante desse quadro complexo, é necessário que os conselheiros se qualifiquem para o enfrentamento das questões referentes aos *recursos disponíveis*, aos *critérios de distribuição* desses recursos e ao *financiamento, controle social e avaliação geral* da política de *assistência social*.

No Brasil, os fundos sociais são definidos como aqueles compostos por recursos derivados de contribuições sociais específicas para serem aplicadas em um ou mais programas sociais.

No caso da assistência, com a proposta da LOAS de descentralização das ações, os Estados e municípios passaram a ter uma participação maior nos encargos e responsabilidades sobre a alocação dos gastos públicos sociais. Assim, a LOAS, em seu capítulo V, criou o FNAS com a finalidade de dispor de um instrumento para o financiamento da assistência social no país. O FNAS passou a ter como objetivo “*proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social*”. A importância dada ao Fundo passou a ser justificada por técnicos da área, porque a assistência se incorporou como direito social no âmbito da Seguridade Social, tornando-se assim *objeto de obrigação responsabilidade pública*. No contexto dessas determinações legais, os beneficiários da

assistência transformaram-se *em sujeitos detentores de prerrogativas de proteção devida pelo Estado*. Nesse sentido, a eficácia do repasse dos recursos do FNAS para os Fundos Municipais passou a depender da viabilização de uma sistemática de transferência de recursos para o Estado e deste para os municípios, de modo a atender as exigências da atual legislação. Para tanto, foi necessária uma previsão de recursos orçamentários com ampliação das diferentes fontes de receitas. Essa ampliação de fontes tornou-se prioritária, considerando-se o volume de *necessidades sociais* a serem atendidas e os valores *per capita* extremamente reduzidos repassados pelos convênios como financiamento ao atendimento à criança e ao adolescente, ao idoso e à pessoa portadora de deficiência. Vale ressaltar que, nessa conjuntura, a orientação da política econômica do governo federal, a despeito de manter a estabilidade da moeda a qualquer custo, passou pela limitação dos *gastos com políticas sociais* em função dos programas de ajuste fiscal, incluindo a reforma do Estado e, particularmente, a da previdência social. Acrescenta-se a essa orientação a ênfase dada pelo governo federal a programas sociais como o *Comunidade Solidária*, que se configura fora dos parâmetros definidos pela LOAS, e que evidencia a substituição de *direitos* garantidos constitucionalmente por “*apelos de solidariedade*” para com os mais necessitados, com tendência à centralização das ações nessa área. E isso acontece em uma conjuntura em que as propostas de estabelecimento de redes de parceria entre Estado e sociedade civil são associadas a propostas de privatização mediante o argumento de redução dos gastos públicos.

É importante lembrar que os Fundos Municipais, em sua maioria, foram criados em muitos municípios apenas para assegurar o recebimento dos repasses da União, sem nenhuma “preocupação com a descentralização em si ou com a criação de fontes alternativas de captação de recursos. Na sociedade civil, ainda há organizações que associam o problema do *financiamento* da assistência social à questão da sobrevivência própria e não como aprimoramento e viabilização de uma política social pública. Essas agências compõem os conselhos apenas para assegurar recursos para seu o funcionamento, sem se preocuparem com a complexidade e a efetividade do processo de *descentralização*. Esse comportamento é reflexo das práticas *clientelistas e assistencialistas* que predominavam no período anterior à LOAS e que, ainda hoje, são as relações sociais.

## **CAPÍTULO 4 – A LOAS NAS AGÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA**

“Trata-se, pois, a *assistência social*, na perspectiva dos direitos, de uma *ação ativa e positiva* que, além de depender do movimento da sociedade, requer efetivo comprometimento do Estado na regulação e provisão de um padrão mínimo de bem estar abaixo do qual a ninguém é permitido viver”

(Pereira: 1996)

### **4.1 - O Impacto da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS nas Agências de Assistência Social no Município de Goiânia: avanços e dificuldades.**

Com a Constituição Federal de 1988, além do reconhecimento da assistência como *direito social* ainda que restrito, há a garantia de ingerência popular no processo de formulação e controle de políticas, nos termos do artigo 204, inciso II. Isso é expressão de avanço em relação à condição histórica da assistência no país. A partir das dificuldades levantadas pelas agências pesquisadas em face da aplicabilidade das diretrizes da LOAS, é possível afirmar que a essa lei percebe uma concepção de assistência social como fruto de relações contraditórias entre Estado e Sociedade. Para Pereira (1996), considerando o atual “status” de *direito* de cidadania da assistência social a partir da LOAS, a assistência só será de fato um *direito* se extrapolar os convencionais limites de sua ação isolada e pontual e integrar-se às demais políticas sócio-econômicas e setoriais.

Em um contexto marcado por transformações estruturais e históricas, guiado pelo ideário neoliberal, não é de admirar que a LOAS, que regulamenta a assistência social na Constituição, aprovada após 05 anos de embates e negociações entre Estado e sociedade civil, ainda seja negligenciada pelas esferas governamentais e encontre obstáculos na

implementação de suas diretrizes.

No município de Goiânia, não obstante os avanços conseguidos com a descentralização, 35% dos conselheiros ressaltam a morosidade na operacionalização das diretrizes da lei, e 15% registram a ênfase dada aos programas emergenciais no município (ver Tabela XXXIX). O que se vê é uma assistência ainda objeto de medidas provisórias, programas emergenciais, ações isoladas e interpretações restritivas que desfiguram a concepção de assistência nela contida, bem como o seu “*status*” de direito de cidadania e sua função de política de *inclusão social*. Essa realidade confirma o tratamento que historicamente vem sendo dado à assistência no país como o lugar do atendimento das *carências* e não dos *direitos* dos segmentos mais empobrecidos da população.

Com base nessas informações dos conselheiros, é possível afirmar que, no município de Goiânia, a atenção à política de assistência social não tem sido conduzida de forma muito diferente, apesar de alguns técnicos e representantes do governo exigirem o cumprimento da lei. Nesse caso, os segmentos sociais atingidos pelos programas e serviços de assistência social são reconhecidos por suas *carências e ausências*, passando muitas vezes pelo constrangimento de provar a sua condição de *pobreza* e de *não-cidadãos*. Esse atendimento envolve, ainda, burocratização nos procedimentos, com adoção de critérios restritivos e seletivos.

As exigências colocadas pela perspectiva de *carências versus direitos* levam ao paradoxo da inexistência de pessoas “suficientemente pobres” para atender aos requisitos formais e ter acesso aos benefícios (Raichelis, 1998). Este estudo entende que, na ótica da *cidadania ativa*, não se concebe a existência de “pré-condições” à concessão de direitos, nem critérios de méritos, mas tão somente a cobertura de necessidades sociais básicas compatível com os padrões de uma existência digna. É preciso contrapor e resistir à lógica perversa que se fundamenta em critérios de menor elegibilidade, em “testes de meios” constrangedores e na seletividade de categorias que levam a considerar as pessoas “aptas” (ou não) à *inclusão social*.

Esse processo, essencialmente estigmatizador e excludente, incorporado pelo projeto neoliberal, leva à negação do direito à vida e revela a condição de *menoridade civil* dos segmentos pobres usuários da assistência social. Esse estigma relacionado à prática da assistência social decorre, ainda, da adoção do paradigma da *pobreza absoluta*, já ressaltado, e que tem norteador muitas ações e serviços da assistência no município. A adesão a essa lógica é percebida e explicitada mediante a efetivação de ações pontuais, de

reduzido impacto diante das situações de extrema vulnerabilidade social em que se encontram os segmentos atendidos pelos programas.

No caso de Goiânia, a assistência ainda é prestada por um número significativo de *instituições privadas, filantrópicas, religiosas*, sem fins lucrativos (80%) (ver Tabela VI), criadas na perspectiva de abrigar os excluídos e desenvolver ações de caridade. Esta filosofia de trabalho não privilegia a discussão sobre *direitos* de cidadania e construção de *espaços públicos*. Diferentemente da assistência, por não ser uma política, a *filantropia* não gera *direitos*, não garante continuidade e nem sistematicidade nas ações. E, por não gerar *direitos*, ela não é *reclamável*.

A existência de programas de *natureza emergencial* no município, conforme informação de 15% dos conselheiros (ver Tabela XXXIX), demonstra que está faltando aos órgãos do governo municipal e à sociedade civil instâncias representadas no CMAS, vontade política e maior empenho no sentido de conduzir as ações da assistência como uma política social pública, que implica ações contínuas e permanentes, com planejamento, avaliação, controle social, financiamento e previsão orçamentária. Daí a urgente necessidade de romper, em Goiás e no município de Goiânia, com as relações de *tutela* que geram “obrigações” e não direitos. Ao buscar explicar e justificar as causas da pobreza na própria pobreza e na incapacidade individual, essa lógica recusa a idéia de que aos *deveres* da sociedade, na atenção às necessidades sociais básicas da população, correspondem *direitos*.

Para Yasbek (1993),

“as ações assistenciais podem significar tanto a tutela e a reiteração da subalternidade, quanto um lugar de reconhecimento e de acesso ao protagonismo. E, mais ainda, pode ser tudo isso junto”. (1993: 134)

Outra dificuldade para a afirmação e o reconhecimento da assistência como política pública no município refere-se particularmente à tendência histórica do país de não se distinguir o *mecanismo assistencial*, presente nas demais políticas sociais setoriais, da assistência como política social. O *corte assistencial* é freqüentemente confundido com um *mecanismo compensatório e assistencialista* de ações focalizadas. A articulação da assistência com as políticas sociais ainda é vista por muitos como uma integração e/ou um “complemento”. Essa visão restrita tem como consequência a anulação do *significado social* da assistência. Nessa perspectiva estigmatizadora, nega-se a concepção de assistência como um conjunto articulado de bens e serviços sociais relativos a direitos, que, para se

universalizarem, devem incorporar as demais demandas públicas.

Apesar de o município de Goiânia já contar com a criação do CMAS-GYN e do FMAS-GYN, já ter elaborado seu PMAS e realizado as Conferências Municipais, no decorrer da pesquisa foram sendo identificadas posições contraditórias e críticas sobre a implantação do sistema LOAS. Sobre o texto da lei, aparecem destaques em relação aos mecanismos contraditórios utilizados na definição de padrões básicos para os benefícios sociais. Assim, em relação ao princípio aplicado ao *benefício de prestação continuada* (BPC)<sup>1</sup>, foram ressaltados alguns *critérios* que, segundo os conselheiros, fundamentaram o citado *padrão básico*:

**Tabela XV – Critérios que norteiam o princípio aplicado ao BPC pela LOAS – Frequência e Percentual**

Critérios	Nº	%
Focalização da pobreza	06	30
Exclusão social	05	25
Redução da demanda ao benefício	03	15
Dificuldade de acesso dos assalariados pobres e não formação de cidadania	05	25
Inclusão social	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Do total geral, a ênfase dada à *focalização da pobreza*, critério ressaltado por 30% dos conselheiros, e à *exclusão social*, por 25%, confirma a concepção dos conselheiros sobre os critérios aplicados ao BPC pela LOAS.

Quando avaliados separadamente os representantes das agências destacaram de forma diferenciada esses critérios.

**Tabela XVI – Nível de avaliação dos critérios: “exclusão social”, “focalização da pobreza” e “redução da demanda”, de acordo com a natureza das agências - Frequência, Percentual e Natureza.**

Critérios	Natureza da agência			
	Governamental		Não-governamental	
	Nº	%	Nº	%
Exclusão social	03	15	04	20
Focalização da pobreza	03	15	09	45
Redução de demanda	02	10	03	15

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

<sup>1</sup> BPC – Benefício previsto no Artigo 203 da Constituição Federal, bem como nos Artigos 20 e 21 da LOAS (Lei n.º 8742, de 07/12/93) que dá garantia de 01(um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70(setenta) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família. Inciso 3º - Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa, a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼(um quarto) do salário mínimo.



Apesar das discrepâncias internas, os dados confirmam os critérios restritivos aplicados ao benefício (contidos na LOAS) e expressam a lógica privatista, reducionista e excludente que norteou a regulamentação da política da assistência. Essa lógica se expressa na definição do corte de idade (a partir de 70 anos) e de renda (exigência de uma renda familiar abaixo de ¼ do salário mínimo) como critérios para a concessão do benefício, o que resultou na redução do universo de beneficiários e da demanda ao benefício, conforme ressaltam 15% das agências.

Sobre essa questão, Pereira argumenta: “daí a constante tensão entre interesses opostos no interior das políticas de proteção social, o que pode ser explicado pelo confronto permanente no âmbito dessas políticas entre os imperativos calcados nos princípios da rentabilidade econômica e das necessidades sociais” (1996: 38). Para a autora, a história da assistência é marcada por essa tensão contraditória e permanente.

Nessa perspectiva, a assistência deixa de ser uma política cujo *impacto* deveria contribuir para a ampliação dos *direitos sociais* de cidadania para se transformar em instrumento de socialização de *carências* e de *recursos mínimos*. A lógica que prevalece é a da *rentabilidade econômica*, que desconsidera o *caráter redistributivo* da assistência social em detrimento da atenção às *necessidades sociais*.

Do total geral, quando 30% dos conselheiros chamam atenção para a *focalização da pobreza* como critério norteador de benefícios sociais da LOAS (ver Tabela XV), a adoção do *princípio da rentabilidade econômica* afigura-se como o elemento justificador da acumulação capitalista que, contraditoriamente, cria e recria as condições para sua negação. Daí que, paradoxalmente, em uma mesma conjuntura, o princípio da atenção às necessidades sociais é introduzido na Constituição Federal buscando, na regulamentação jurídica, a sua justificação

O que prevalece é o princípio de *cidadania regulada* e não o da *perspectiva universalizadora* do acesso incondicional de *todos* os cidadãos a um conjunto de bens, serviços e renda compatíveis com uma vida digna. O que está em questão, portanto, é a legitimidade das demandas de uma *política de cobertura de riscos sociais* a ser assumida como responsabilidade pública. Essa legitimidade implica na ruptura com o paternalismo e com a cultura política da tutela e propõe ao Estado e à sociedade a discussão de novos valores éticos e políticos e a redefinição dos *padrões básicos* de garantia de uma existência digna dos cidadãos. Diante do exposto, a face da *exclusão social* no município de Goiânia é comprovada empiricamente quando 25% dos conselheiros (ver Tabela XV) elegem esta

categoria como um dos critérios que nortearam, e ainda norteiam, o BPC, e 25% (ver Tabela XV) registram a *dificuldade de acesso dos assalariados pobres* do município ao citado benefício, traduzindo-se na formação da não-cidadania. Esses dados são reveladores da distância histórica entre o que é proposto e o que está posto, ou seja, entre a igualdade formal constituída e a real. É flagrante a distância da própria LOAS em relação ao que deveria ser considerado *padrões básicos* na definição de seus benefícios. Sem dúvida, isso permite afirmar que a fixação dos *mínimos sociais* pela LOAS expressa uma visão restrita e focalizada que significa a definição de um padrão básico de *pobreza e exclusão*, uma vez que, ao reinterpretar o direito do idoso e do portador de deficiência no valor de um quarto de um salário mínimo (25%), a LOAS coloca o BPC abaixo do padrão do mínimo social definido constitucionalmente.

Em sua avaliação sobre a concessão de *mínimos sociais*, Vieira (1998) ressalta que a miséria não ocorre pela concessão de renda mínima, mas pela discriminação social, pelo desprezo político e pela impossibilidade de acesso de grande parte da população aos bens sociais. Assegurar mínimos sociais é uma estratégia para conter o processo de aprofundamento da miséria, que, em sua opinião, não gera *consciência e solidariedade*, mas *miséria, violência e irracionalismo*. Para o autor, *pobreza não vira consciência da miséria e sim miséria da consciência*. Propõe como saída para eliminar a pobreza que a *política econômica* se submeta às prioridades da *política social* pela via do *controle social* da sociedade civil.

No contexto de implementação da lei, do universo total de representantes das agências pesquisadas, quando indagados se conheciam a LOAS, 65% afirmaram conhecê-la, e 35% afirmaram *conhecê-la em parte*, sem aprofundamento acerca de suas diretrizes e princípios. Quando analisadas separadamente, as duas esferas (*governamental e não-governamental*) apresentam algumas discrepâncias.

**TABELA XVII – Nível de conhecimento da LOAS por natureza das agências - Percentual**

Nível de Segmento	Natureza da Entidade	
	Governamental (%)	Não Governamental (%)
Conhecem a lei	90	45
Conhecem em parte	10	55

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Esse “relativo” conhecimento da lei, quando 55% das não-governamentais afirmam conhecê-la *em parte* e o seu conhecimento integral é assentido por 90% das

governamentais, revela a pouca visibilidade que a LOAS ainda tem junto à sociedade civil, não obstante os cinco anos do início de sua implantação nos municípios. Isso evidencia o estágio (de conhecimento e divulgação) em que se encontra o processo de implantação do sistema LOAS no município de Goiânia.

Não obstante os avanços obtidos com as Conferências e Fóruns de avaliação no processo de divulgação da LOAS, é surpreendente que um número significativo de 65% do total das agências de assistência social do município ainda conheçam a lei “*em parte*”. São dados preocupantes que apontam para a necessidade de mudanças radicais em nossa cultura política e sinalizam para o desafio de privilegiar, por princípio democrático e até como exigência legal, um profundo redirecionamento nas relações do Estado com a sociedade civil. A partir da noção gramsciana de “Estado ampliado” é possível afirmar que, em decorrência do modelo autoritário de Estado e de desenvolvimento adotado pelo Brasil, os “*setores dominados*” da sociedade jamais tiveram força de veto sobre as decisões do poder estatal, o que contribuiu para o *consentimento* desses setores em relação à própria dominação. Isso explica o papel histórico destinado a *sociedade civil*, que, uma vez chamada tardiamente a participar desse processo, ainda sofre as conseqüências históricas da *ausência de participação política* e da *pouca instrumentalização técnica* para atuar na área de políticas sociais públicas e atender às determinações legais e exigências conjunturais. Outro aspecto a destacar refere-se à acentuada falta de identificação dos conselheiros para com a assistência social como *política* concretizadora de *direitos sociais*.

Em relação à questão se os conselheiros enfrentaram *dificuldades* com a implantação do sistema LOAS, 65% afirmaram que sim, 05% afirmaram desconhecer o processo e 30% destacaram que enfrentaram dificuldades *em parte*. Em relação ao *impacto* nas agências, os conselheiros destacaram:

**TABELA XVIII – Algumas dificuldades destacadas pelos conselheiros em relação ao impacto provocado nas agências pela implementação da LOAS - Frequência e Percentual**

Dificuldades	Nº	%
Pouco conhecimento da LOAS	05	25
Municipalização e descentralização, sem o devido preparo das entidades	05	25
Morosidade na implantação das diretrizes	03	15
Outros	07	35
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Para os conselheiros, a LOAS gerou *impacto em parte*, porque seus princípios e diretrizes ainda não se efetivaram em relação a uma série de dificuldades. Dentre elas:

**Tabela XIX – Dificuldades apresentadas pelos conselheiros como causa da não efetivação do impacto da LOAS nas agências de assistência social – Frequência e Percentagem do Município de Goiânia.**

Dificuldades apresentadas	N.º	%
Integração das ações	06	30
Democratização das ações	04	20
Mudanças de ótica de administração	03	15
Mobilização e participação da sociedade civil	03	15
Alteração de qualidade e serviços	02	10
Intervenção do município nas questões sociais, com prioridade à infância e adolescência	02	10
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Esse conjunto de dificuldades expressa, sem dúvida, a avaliação dos conselheiros em relação à implantação do sistema LOAS em Goiânia. Reflete também a ausência de qualquer relação e articulação entre a *concepção de direito social* e a *aplicabilidade* desse conceito nos marcos da LOAS. Essa situação é preocupante, quando se avalia que o processo de descentralização não avança e os *direitos sociais* não são garantidos se não há integração das ações entre *governo e sociedade civil*.

Ainda em relação às *dificuldades* destacadas pelos conselheiros, quando analisadas separadamente, essas dificuldades são diferenciadas:

**TABELA XX – Indicação percentual das dificuldades mais importantes na implantação da LOAS, de acordo com a natureza das agências.**

Dificuldades	Natureza da Entidade	
	Governamental (%)	Não Governamental (%)
Morosidade da implantação das diretrizes	-	20
Falta de clareza na definição de estratégias de enfrentamento à pobreza	10	30

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Novamente a realidade demonstra a defasagem existente entre o que a lei preconiza e o que de fato ocorre na aplicabilidade de suas diretrizes básicas. Defasagem que é agravada quando sujeitos sociais, com níveis diferenciados de interesse e identificação para com a assistência, são chamados a responder pela implementação da lei.

O que se percebe é que os conselheiros, quando avaliam os avanços da LOAS, fazem-no de forma setorial, em relação a alguns aspectos isolados, não expressivos de uma visão de totalidade do processo. Como consequência, não há registros significativos de uma avaliação sobre um *impacto maior da lei*, com *mudanças substantivas* na realidade das agências de assistência do município. Essa visão parcial e restrita interfere na avaliação geral, ou seja, não são analisadas as relações e mediações do processo como um todo.

Assim, a luta em torno da implantação da LOAS não pode ser vista apenas pelas conquistas que a lei foi capaz de garantir pela proposta de modelo de gestão descentralizada e participativa e os avanços legais no campo da garantia dos *direitos sociais*. Seu *significado e aplicabilidade* devem ser avaliados também em termos do enfrentamento da *cultura política* no campo da assistência.

Quando indagados se, a partir da LOAS, *a descentralização da assistência avançou no município de Goiânia*, 10% do total geral dos conselheiros afirmaram que sim e 90% afirmaram que *avançou em parte*. Os conselheiros destacaram as condições em que o processo de descentralização avançou em Goiânia.

**Tabela XXI – Condições nas quais ocorreram avanços em relação à descentralização da assistência em Goiânia – Frequência e Percentual.**

Condições	Nº	%
Abertura de canais de participação	07	35
Democratização das ações de assistência	06	30
Flexibilização do acesso aos recursos financeiros	05	25
Criação de estratégias de controle social	02	10
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Analisadas separadamente as duas esferas participantes, os dados revelaram contradições e concepções diferenciadas do processo.

**TABELA XXII – Condições nas quais ocorreram avanços em relação à descentralização da assistência em Goiânia, por natureza da instituição.**

Condições	Natureza da Instituição	
	Governamental (%)	Não Governamental (%)
Descentralização avançou <i>em parte</i>	78	100
Flexibilização aos recursos financeiros	67	36
Abertura de canais à participação de representações locais e reformas - avanço <i>em parte</i>	56	82

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Dentre outros, observa-se o comportamento ambíguo e contraditório dos conselheiros em relação à avaliação da descentralização da assistência. Ora registram *dificuldades*, ora *avanços*. A “positividade” na análise dos conselheiros *governamentais*, destituída de uma abordagem crítica, quando chamados a avaliar o processo de descentralização e outros eventos, sob a coordenação do governo do município, é um exemplo dessa contradição. Outra tendência observada no decorrer da pesquisa é a de que a *relação orgânica* que os conselheiros governamentais estabelecem com o poder público formal, a partir da natureza *oficial* da representação que trazem para o CMAS, interfere

diretamente em seus argumentos, na sua postura política e na ausência de enfrentamento das questões mais complexas sobre a assistência. Isto ocorre, particularmente, quando se trata de avaliar o *desempenho* do governo na coordenação da descentralização das ações da assistência no município. Acrescenta-se a esta análise, o fato de que, conforme dados demonstrados nesta pesquisa em relação ao *cargo* que ocupam na entidade, há uma prevalência dos conselheiros governamentais junto às Secretarias de Assistência do município. Desses, 35% são assessores e 35% são diretores e superintendente (ver Tabela IV), em cargos executivos ou de assessoria direta. A ocupação de cargos de confiança do governo explica a *vinculação* desses conselheiros ao poder público formal.

A *interferência político-partidária* nas ações da assistência no município aparece na pesquisa quando 20% dos conselheiros analisam o processo de repasse dos recursos financeiros para a assistência como sendo atravessado por essas mediações (ver Tabela XXXIV). Em relação à *representação governamental* no CMAS, para além dos *estigmas* preconceituosos comumente associados aos funcionários públicos (desinteresse, acomodação, conformismo, ineficiência, e outros), a pesquisa aponta que a definição e composição dessa instância de representação do CMAS segue uma lógica distinta da representação não-governamental (sociedade civil). Tomada em seu conjunto, não é possível identificar um *caráter orgânico* nessa representação em termos das diretrizes gerais norteadoras de sua intervenção no espaço do conselho. Ao que tudo indica, as posições assumidas expressam mais opiniões individuais diretamente ligadas à interpretação da legislação existente, sobretudo quando o que está em pauta é matéria de conteúdo *técnico*. Não se identificou nenhuma *posição de governo* a ser levada ao conselho pelo *conjunto* das agências governamentais. Em alguns casos, a *representação* aparece mais como uma *tarefa* a ser cumprida dentro da rotina de trabalho ou como expressão do órgão coordenador da assistência no município (FUMDEC). Essa postura compromete a legitimação e qualificação do conselho como *espaço público*, na medida em que o *interlocutor governamental*, peça-chave da articulação *governo e sociedade civil*, comparece ao conselho com esse nível de intervenção que não é investida da *representatividade* necessária à defesa de interesses públicos. O que está por trás dessa postura, e parece prevalecer, é a idéia de que os conselhos são espaços apenas da *sociedade civil* e não também do governo. No entanto, vale ressaltar que a pesquisa aponta para *um movimento* de revalorização da *participação governamental* nos conselhos. Constata que as posições assumidas pelos representantes da FUMDEC (órgão técnico responsável pelas propostas oficiais do governo

municipal, no CMAS), superintendente e diretor, são norteadoras das intervenções do *setor governamental* nesse espaço.

Outra questão diz respeito à força com que o *discurso técnico* se impõe no processo de tomada de decisões, em detrimento das *questões políticas e propositivas* que atravessam o processo.<sup>2</sup> Essa postura não aparece entre os *não-governamentais* que, ao contrário, demonstram maior “liberdade e autonomia” para avaliar as contradições do processo, quando 100% ressaltam que a descentralização *avançou em parte*. Esses conselheiros, apesar de não estabelecerem relação entre *direito social e política* (no caso, de *assistência social*), ao apontar os entraves em relação à aplicabilidade da lei, demonstram maior clareza quanto à defasagem existente entre o texto legal e sua incorporação pelo aparato estatal. Historicamente, ainda no período anterior à LOAS, sempre foi atribuída à *sociedade civil* a ocupação do espaço dos conselhos para exercer a função de *controle social* e de *decisões políticas*. Equivocadamente, criou-se a idéia de que o espaço dos conselhos era de interesse quase exclusivo da *sociedade civil*, com funções e participação maiores. Hoje, a partir da Constituição de 1988, é possível identificar mudanças e alterações nessa concepção.

Ainda diferencia a atuação da sociedade civil o fato de ela ter sido *eleita* num fórum público, o que não ocorre com os representantes do governo, que são indicados. O CMAS se constitui em canal de representação de um profissional tradicionalmente identificado com a assistência social. É curioso observar que, no total dos conselheiros, há predominância de representantes da categoria de assistentes sociais.<sup>3</sup> O que falta aos conselheiros é um maior conhecimento dos mecanismos da lei no sentido de qualificar sua atuação técnica e política, tornando-a mais propositiva. O conhecimento amplia as possibilidades de um controle social mais efetivo e o exercício desse controle se traduz em espaço de formação de consciência política, e, portanto, de direção política.

<sup>2</sup> A prevalência desse discurso técnico é percebida, também, como *conteúdo e forma* do Plano Municipal de Assistência Social - PMAS-GYN.

<sup>3</sup> É preciso notar a importância da participação dos profissionais de serviço social no âmbito das ações dos conselhos de assistência social, em todas as unidades federadas (ver Raichellis, 1998) e, em particular, no CMAS. A partir das exigências introduzidas pela Constituição de 1988, abriram-se novas perspectivas de intervenção político-profissional aos assistentes sociais. A década de 80 demarca mudanças estratégicas no papel *político-ideológico* dessa profissão. Neste contexto, as agências começam a exercer um protagonismo *ético-político* buscando superar os contornos corporativos da categoria, passando a assumir, juntamente com as unidades acadêmicas, a *direção política e teórica* da profissão, no sentido de construir novas *bases de legitimidade* profissional. Haja vista a atuação do conjunto CFESS/CRESS junto à categoria, realizando a crítica ao *burocratismo* e ao *corporativismo* e buscando novas formas de inserção junto às classes pauperizadas da sociedade. Na década de 90, o conjunto CFES/CRESS passou a priorizar, como linha programática, a participação dos assistentes sociais nos fóruns e conselhos de discussão, formulação e controle social das *políticas sociais públicas*. Há na *re-significação* dessa perspectiva da *assistência social* dentro dos novos parâmetros de luta por *direitos sociais*, até então desvinculada da prática profissional do serviço social.

Assim, para um número significativo de agências, a LOAS é vista como instrumento legítimo que oferece garantias legais, flexibiliza o acesso aos recursos, dá legitimidade às demandas sociais e democratiza as ações da assistência, no âmbito das relações entre Estado e sociedade. Para outras, contudo, a abertura à participação ainda é insuficiente e não corresponde às suas reais necessidades, uma vez que a flexibilização do acesso aos recursos ainda é pouco significativa. Para essas agências, há contradições no trato das questões sociais no municípios que não surgem do acaso, porque têm uma significação e uma historicidade própria.

As dificuldades e avanços registrados empiricamente em relação à LOAS remetem a uma análise mais abrangente e rigorosa sobre a *aplicabilidade* dessa lei. É indiscutível que a LOAS cumpriu as exigências legais e formais e, como lei complementar e ordinária, procurou dar concretude ao direito de cidadania. Ao enfatizar uma nova relação de *justiça social e de direito social*, ela buscou uma nova *centralidade ética, moral e política* para a assistência social. Inovou quando propôs e introduziu um *modelo de gestão* com perfil democrático para além da esfera estatal e sob a ótica do fortalecimento do *poder local*. Ocupou-se prioritariamente com essa nova forma de *gestão* política, até por força e existência do artigo 204 da Constituição Federal. Nesse ponto de vista, aponta para uma perspectiva democratizante e propõe a associação de mecanismos de interferência da sociedade civil. Resta saber como efetivá-los. É aí que a LOAS cumpre a função de resgatar a *dimensão pública* da assistência. Um dos motivos do despreparo técnico-político e do desconhecimento da sociedade civil demonstrados por alguns conselheiros decorre de sua inserção tardia nessa esfera pública, no final da década de 80, quando foi chamada a participar como gestora e interlocutora da política social. Portanto, o que está em questão em relação à aplicabilidade da LOAS é o fato de que, no Brasil, mesmo textos legais avançados não se aplicam de fato à realidade. Sobre esse aspecto, o caso da LOAS é exemplar. Basta observar o processo de implantação e implementação de suas diretrizes para se constatar o quanto ela ainda está distante de sua efetivação. Mais uma vez, neste país, o formal precede o real e a igualdade formal proposta e “constituída” não encontra contrapartida na igualdade real.

Em relação à questão referente ao cumprimento dos objetivos das Conferências Municipais de Goiânia realizadas em 1995 e 1997, 50% dos conselheiros afirmaram que os objetivos foram cumpridos *em parte* e 45% afirmaram *que foram cumpridos*, destacando como pontos positivos a *proposição de diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema*



*LOAS* (40%), a *avaliação da situação da assistência no município* (35%) e as *mudanças nos órgãos de coordenação e controle da assistência que passaram a respaldar suas ações nas deliberações das Conferências* (15%). No âmbito particular da assistência, é fato empírico que, no município de Goiânia, as Conferências de Assistência Social se constituíram em instrumentos políticos e participativos, envolvendo as esferas governamentais e a sociedade civil para a avaliação e a formulação de políticas públicas para a assistência. Sem dúvida, os conselheiros demonstraram clareza em relação à necessidade e ao significado político das Conferências como instâncias avaliativas e propositivas e como espaços estratégicos de mobilização de diferentes forças locais. A correlação de forças e de poder político que se estabelece nesses espaços exige o aprendizado de uma prática política corrente e conseqüente. A partir daí, são necessárias estratégias para a efetivação das propostas discutidas e aprovadas em assembléia, tendo em vista a aplicabilidade da lei. Chama atenção o fato de que apenas 05% dos representantes das agências avaliaram que as Conferências contribuíram para a *efetivação de mudanças* na realidade das agências de assistência do município. Esse é um desafio e um alerta que ficam como reflexão para as próximas Conferências Municipais.

Quando avaliadas separadamente, não houve consenso entre as agências acerca de algumas questões relativas às Conferências Municipais de Goiânia. Assim, quando indagados sobre a *avaliação da situação da assistência social* no município, 67% das *governamentais* afirmaram que os objetivos foram cumpridos contra 27% das *não-governamentais*. Novamente, os dados constatarem uma tendência à positividade e à isenção de análise crítica presentes nas agências governamentais, quando chamadas a avaliar eventos e/ou processos coordenados pela esfera governamental. No geral, observa-se, entre os representantes governamentais, pouca familiaridade com as temáticas afetas à *assistência social*, sem dizer da quase ausência de interface entre as políticas setoriais entre si e com a assistência social representada no CMAS (educação, saúde, meio-ambiente, habitação, e outras). Isso é preocupante na medida em que a constituição de esferas públicas efetivamente democráticas pressupõe articulações, interfaces, além da *qualificação e legitimação dos atores sociais* pelas suas instâncias representativas. Nesse caso, parece não haver (na concepção e na prática dos conselheiros) a necessária relação entre *descentralização e democratização* na efetivação da política de assistência social. Esses fatos são explicados pela ausência de uma *cultura de publicização* dos conflitos e de deslocamento das negociações para a *esfera pública*. É importante lembrar que o conceito

de *representação* não pode ser entendido como *adesão* às propostas governamentais. Oxalá a atuação do CMAS estimule a emergência de uma *nova consciência pública* nos agentes *governamentais* sobre o seu papel político de *mediação* entre o *aparelho governamental* e as *demandas da sociedade civil*! Essa *ampliação* da esfera governamental consiste, substancialmente, na concepção de que o *poder estatal contemporâneo* se difunde pelo conjunto da sociedade civil. É exatamente essa distinção entre *sociedade política* e *sociedade civil* que se configura em uma nova concepção de *Estado* segundo Gramsci, bem como o *modelo de gestão* democrática. É a partir dessa concepção e do “embate político” entre os conselheiros que o CMAS irá consolidar-se como espaço de *formação política*. É através das próprias ações desse conselho que se efetivará o *princípio educativo* (que se caracteriza como uma das interfaces entre *assistência e educação*) como construção de *cidadania*. Contudo, não obstante as contradições internas entre os conselheiros, os dados revelam que as Conferências de Assistência Social no município de Goiânia, na visão desses sujeitos sociais, vão ganhando legitimidade política, constituindo-se em *espaços públicos* que contribuem para o alargamento da cidadania.

Com base nesse conjunto de questões analisadas em relação à *aplicabilidade* da LOAS no município, é possível afirmar que a *lógica privatista neoliberal*, ao defender a supressão de *direitos sociais*, obstrui as ações no campo da assistência e influencia nos critérios de regulação e controle da vida social. Os dados confirmam essa hipótese e permitem afirmar que as barreiras e contradições encontradas na *aplicabilidade* das diretrizes da LOAS e na consolidação dos *direitos sociais* são conseqüência de um novo padrão de racionalidade exigido pela ordem capitalista na era dos monopólios, que privilegia a forma em detrimento da *essência* das políticas sociais públicas aqui entendidas como expressão das relações sociais entre Estado e Sociedade e como síntese de elementos contraditórios que envolvem interesses antagônicos mediados pelo Estado. Outro fator determinante que interfere no avanço deste processo é a *cultura política* ainda predominante no país (e no município) e no antagonismo histórico-estrutural entre o *princípio de universalização da cidadania*, contido na LOAS, e a *lógica privatista neoliberal*.

Assim, é possível afirmar que são condições para a efetivação da *dimensão pública* da assistência no município o estabelecimento de uma pauta comum e a constituição de novas bases na relação entre Estado e sociedade civil no enfrentamento das questões relativas à efetivação da LOAS. Sem isso, torna-se impossível a definição de

estratégias de ação para o atendimento às necessidades sociais dos usuários da assistência social. Esse é um aspecto fundamental para a assistência como política social vir a constituir-se em *espaço público* de enfrentamento de interesses particulares e divergentes em um espaço de negociações e de consensos. Não obstante as dificuldades percebidas no campo das relações sociais no interior do CMAS-GYN, sob o ponto de vista da relação Fumdec (órgão do governo) e sociedade civil são mantidos vínculos estreitos. Essa relação é vista por um número significativo de conselheiros como uma *parceria* a ser permanentemente construída, até porque representa o *locus institucional* da assistência social que foi possível conquistar a partir do reordenamento institucional de 1988. Percebe-se que, apesar das tensões e embates expressados “de forma velada”, há, em última instância, o reconhecimento da existência de *objetivos comuns* no sentido de fortalecer a política de assistência social no âmbito do município. Assim, entende-se que a *assistência* deve ser pensada como representação de interesses em conflito. O conflito é um elemento intrínseco da relação *Estado e sociedade*. Contudo, a política não é só conflito, mas espaço de *consenso* na procura de acordos e entendimentos ainda que *parciais* e temporários dentro de uma estratégia política que busca avançar em certa direção. Daí a necessidade (defendida por este estudo) de maior estímulo, no espaço do CMAS, à mobilização e procura de apoio externo que se expresse no estreitamento dos vínculos com as organizações representativas do *público-alvo* das políticas públicas.

Outra estratégia está em criar formas internas de discussão sobre os conceitos de *democracia representativa*, *democracia participativa* e *cidadania ativa*, que se contrapõem à concepção de *cidadania regulada e tutelada*. A pesquisa demonstrou que essas questões não estão claras para muitos conselheiros. A explicitação dessas diferenças conceituais se traduz em fortalecimento e autonomia para o CMAS na medida em que propõe a *combinação* desses dois mecanismos democráticos no enfrentamento e busca de solução para as *questões sociais* do município, através de medidas *propositivas*. O poder decisório e deliberativo, para ser exercido, pressupõe a explicitação da diferenciação entre *poder centralizado* e *poder descentralizado*. Tomando-se por base a concepção de Estado ampliado de Gramsci, trata-se, nesse caso, de investir na “elevação moral e intelectual” dos sujeitos envolvidos no processo. No limite, há a possibilidade de a *assistência* vir a constituir-se em objeto de “luta política”. Os próprios Conselhos ( a LOAS criou as condições reais e históricas) trazem em si essa potencialidade e essa possibilidade no embate político entre sociedade civil e sociedade política. Segundo Raichelis, “esse enfrentamento é

intrínseco à natureza da esfera pública: é nesta que os projetos políticos se explicitam e confrontam, que as diferenças podem ganhar visibilidade, não para serem anuladas, mas para serem reconhecidas e submetidas ao escrutínio público e à correlação das forças políticas em jogo”. (1997: 277)

Assim, em uma conjuntura que aponta para o estabelecimento de novas relações e parcerias com os governos locais e municipais, há várias questões a serem debatidas e aprofundadas no espaço dos conselhos, para além do acesso aos fundos públicos e outros. O que aponta para as estratégias políticas a serem adotadas quanto à correlação de forças que vai se estabelecendo nesses espaços, uma vez que as instâncias se constituem em um *mix* entre interesses, razões do Estado e da sociedade civil, com suas organizações privadas (filantrópicas) e não-governamentais. Não se trata de anular particularidades e diferenças. Ao contrário, trata-se de criar condições para sua explicitação, ainda que cercadas de tensões. O que está em apreço e não pode desaparecer é a construção da *esfera pública*, entendida como arena de disputas mas também de formação de consensos. O que está em pauta são os mecanismos e estratégias que deverão ser buscados tendo como horizonte a consolidação de parâmetros e critérios públicos que passarão a orientar as relações entre Estado e sociedade civil.

#### **4.2 - O Processo de Descentralização Político-Administrativa da Assistência em Goiânia, na visão dos conselheiros do CMAS-GYN.**

Diante da necessidade de redirecionamento das relações entre *Estado, sociedade e economia*, que sinaliza para mudanças nos sistemas de proteção social, e partindo das diretrizes e princípios da LOAS, a pesquisa investigou qual a *tendência* predominante da descentralização no município de Goiânia, como essa diretriz está sendo operacionalizada pelos diferentes atores sociais na formulação de políticas e no controle de suas ações e o processo de implantação da lei, para inferir se ela vem viabilizando, no município, uma efetiva partilha e transferência de poder. O pressuposto metodológico é o de que, a partir da identificação desses processos, é possível verificar se a LOAS alterou de fato a *relação de poder* entre *Estado, sociedade e mercado*, no município de Goiânia. Em

que pese este processo ser recente (1993-1998), analisaram-se as *contradições e ambigüidades* existentes no âmbito dessas relações.

O interesse centrou-se no *impacto* da LOAS nas agências de *assistência* do município e na *aplicabilidade* da concepção de *direito social* nos marcos da referida lei, ou seja, como é efetivada a relação *direito e política social*.

Diante da questão se a *descentralização* das ações da assistência gerou *impacto* na realidade da agência, houve divergências entre os conselheiros:

**Tabela XXIII – Impacto nas agências, provocado pela descentralização das ações da assistência - Freqüência e Percentual - Total Geral**

Ocorrência	Nº	%
Houve impacto	9	45
Não houve impacto	6	30
Ocorreu em parte	5	25
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Esses dados traduzem que essa perspectiva está longe de ser consensual. Há divergências na avaliação feita sobre o impacto da descentralização em Goiânia.

Quando perguntados sobre uma efetiva *descentralização das ações no município*, os conselheiros apresentaram algumas *dificuldades* (ver Tabela XXIV), confirmando a análise de que as *competências* das três esferas de governo, por não se definirem claramente, acabam traduzindo-se em ações paralelas e sobrecarga para os municípios, aumentando suas responsabilidades e atribuições, sem a contrapartida financeira, política e a estrutura organizacional necessárias à operacionalização de todo o sistema LOAS.

**Tabela XXIV – Dificuldades apresentadas sobre a não efetivação da descentralização das ações em Goiânia – Freqüência e Percentual - Total Geral**

Razões apresentadas	Nº	%
Pouca visibilidade como direito do cidadão e dever do Estado	08	40
Transferência de responsabilidades sem transferência de competências e poder decisório	07	35
Mecanismos de controle do Estado e poder político	04	20
Desobrigação da esfera governamental no campo das políticas públicas	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Com essas informações, os conselheiros demonstram clareza em relação às *limitações* do processo de descentralização da assistência no município de Goiânia. Há,

contraditoriamente às respostas anteriores, uma posição clara e contundente, quando 90% afirmam que a descentralização, em Goiânia, *ocorreu em parte*.

**Tabela XXV – Efetivação da descentralização das ações da assistência social, na opinião dos conselheiros - Freqüência, Percentual e Natureza das agências.**

Efetivação	N°	%	Natureza	
			Governamentais	Não-Governamentais
Sim	-	-	-	-
Não	2	10	-	20
Em parte	18	90	100	80

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Percebe-se que são inúmeros os desafios que se interpõem no processo de reconhecimento, legitimação e aplicabilidade das diretrizes e princípios da LOAS. Há um longo caminho a ser percorrido, considerando o atendimento qualificado das necessidades sociais dos usuários da assistência como legítimos portadores de direitos. A ênfase dada por 40% dos conselheiros ao fato de a descentralização possuir *pouca visibilidade da assistência*, como direito do cidadão e dever do Estado, é bastante expressiva para a compreensão do processo como um todo. Para esses 40%, a assistência ainda não é vista como uma *política social* concretizadora de *direitos sociais* no município.

Quando avaliados separadamente, a totalidade dos conselheiros *governamentais* afirmou que a descentralização aconteceu *em parte*, sobre 80% dos *não-governamentais* (ver Tabela XXV). Em relação ao *item descentralização como mecanismo de controle do Estado e instrumento de poder político*, houve discrepância.

**Tabela XXVI – Avaliação percentual sobre o item “mecanismo de controle do Estado e instrumento de poder político”, como característica da diretriz da descentralização - Freqüência, Percentual e Natureza**

Natureza das agências	N°	%
Governamental	05	25
Não-Governamental	09	45

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Essa avaliação sobre as características da descentralização em Goiânia confirma a opinião da maioria absoluta no sentido de que ela aconteceu *em parte* e evidencia discrepâncias nas análises das duas esferas.

A partir disso e mostrando coerência com as afirmações anteriores de que a descentralização ocorreu *em parte*, os conselheiros propuseram algumas *medidas* para a efetivação da descentralização das ações no município de Goiânia.

**Tabela XXVII – Medidas propostas pelos conselheiros para a descentralização das ações da assistência no Município de Goiânia - Freqüência, Percentual e Natureza**

Medidas	Nº	%	Agências não-governamentais
Implementação de políticas públicas	08	40	64%
Maior participação da sociedade civil nas decisões, fiscalização e controle	05	25	73%
Maior impacto da LOAS na realidade das agências	03	15	-
Melhoria das condições de vida da população usuária	02	10	-
Processo democrático, descentralizado e compartilhado	02	10	-
Total	20	100	-

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

A proposição dessas medidas e a ênfase hierárquica dada a elas, além dos demais aspectos já ressaltados pelos conselheiros, remetem à essência do que constitui a descentralização e demonstram clareza dos conselheiros em relação às prioridades a serem definidas e efetivadas no município.

As contradições presentes são reveladoras de concepções diferenciadas do processo. No primeiro item, os conselheiros governamentais demonstram ter maior clareza da assistência como *uma política* que demanda *políticas públicas* no encaminhamento das ações. Resta verificar se, pela natureza da *representação estatal*, a dimensão pública enfatizada é *pública* em sentido amplo ou está restrita à noção de “público-estatal”. Quando 64% dos conselheiros *não-governamentais* ressaltam a dimensão *pública* da assistência, aparece outra contradição, que se torna mais evidente quando, na questão seguinte, 73% desses mesmos conselheiros (ver Tabela XXVII) propõem como medida uma *maior participação da sociedade civil*, sem dúvida um aspecto essencial e necessário à *publicização* da assistência. Portanto, contraditoriamente, as *não-governamentais* demonstram que ainda não internalizaram suficientemente a dimensão *pública* da política.

No contexto da avaliação da assistência, sobre a questão *se a descentralização alterou a realidade da agência*, 25% dos conselheiros afirmaram que não houve alteração e 65% confirmaram que a descentralização alterou *em parte* a realidade. Os conselheiros ressaltaram que houve algumas alterações:

**Tabela XXVIII – Alterações provocadas pela descentralização na realidade das agências - Frequência e Percentual**

Natureza da alteração provocada	Nº	%
Maior conhecimento da política da lei	07	35
Mudança no encaminhamento das ações e serviços	05	25
Maior clareza no processo de descentralização	04	20
Nenhuma das respostas	04	20
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Apesar da avaliação positiva de alguns sobre as formas de encaminhamento das ações, maior conhecimento da lei e maior clareza do processo de descentralização, as mudanças revelaram-se pouco expressivas em relação ao conjunto dos dados. Considerando as demais questões, o fato de 90% do total dos conselheiros afirmarem que a descentralização ocorreu *em parte* (ver Tabela XXV) é expressivo da baixa efetividade da descentralização em Goiânia. Esse aspecto, em relação à totalidade dos dados, é confirmado, uma vez que, na opinião dos conselheiros, as medidas tomadas pelo governo e as mudanças percebidas ainda não foram suficientes para gerar *impacto* na realidade das agências de assistência. Essa visão está expressa nas inúmeras *dificuldades* apontadas como entraves à descentralização.

A baixa efetividade da descentralização permite afirmar que o *modelo de gestão político-administrativo* de assistência implantado no município de Goiânia apresenta características de *desconcentração* das ações da assistência da esfera federal para a estadual e desta para a municipal. Essa constatação é preocupante, na medida em que o modelo de gestão baseado na *desconcentração* apresenta implicações diretas no deslocamento de decisões, nas relações de poder, no controle social e implementação de políticas públicas viabilizadoras de direitos sociais, resultando em *restrição e/ou ausência* de criação de novos espaços de ação. A desconcentração reforça a *dimensão tutelar e clientelista* da assistência, o que traz como consequência o esvaziamento e o não exercício da *democracia participativa*, ou seja, continua prevalecendo em Goiânia a concepção e a prática baseadas em uma “cidadania regulada” pelo Estado.

Quando analisadas separadamente, as respostas foram diferentes:

**Tabela XXVIIIa – Avaliação sobre alterações provocadas pela descentralização na realidade das agências governamentais e não-governamentais - Percentual e Natureza**

Natureza das agências	%
Governamental	85
Não-governamental	45

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.



Novamente aparece a “positividade” na análise das *governamentais*, quando se trata de avaliar o processo de implantação da LOAS no município sob a coordenação da esfera estatal. Esse aspecto chama atenção pela regularidade com que aparece no decorrer da pesquisa, sempre nas mesmas circunstâncias, ou seja, tendo como questão de fundo a avaliação de situações relativas ao papel do Estado.

O que se verifica é, pois, que a *descentralização* em Goiânia, como instrumento de controle social e partilha de poder, é um processo a ser construído, apresentando-se ainda no plano das intenções e nos limites do texto legal, atravessado por inúmeras mediações. As relações entre Estado e Sociedade revelam um nível de articulação que ainda não conseguiu apontar para a descentralização capaz de alterar a correlação de forças entre os representantes do poder local. A desarticulação aparece em várias situações no decorrer da pesquisa, mesmo na forma de *propostas* à descentralização pelos conselheiros. Assim, destacam a necessidade de novos interlocutores e parceiros no campo da gestão pública, propõem como avanço da descentralização a flexibilização das relações entre a esfera governamental e a sociedade civil e, ainda, registram como *dificuldade* a desarticulação do CMAS com as demais instâncias de defesa dos *direitos sociais*. Os dados apontam que o que prevalece é um modelo de *descentralização residual*, no sentido de resgatar e manter tradicionais práticas sociais, seletivas e estigmatizantes, de proteção social. Em relação ao processo como um todo, 30% dos conselheiros destacam como dificuldades da descentralização a pouca experiência e o reduzido poder de decisão dos conselheiros e 40% sugerem, como contribuição, a abertura de novos canais de participação na gestão das ações.

Com base nessas constatações, é possível afirmar que não há ainda uma efetiva partilha e transferência de poder no município de Goiânia, conforme preconiza a lei, não obstante os esforços e o “discurso oficial” sobre a necessidade de se cumprirem as determinações legais. Quando 20% dos conselheiros denunciam *mediações político-partidárias* (ver Tabela XXXIV), fica evidenciado o comportamento arraigado à cultura do apadrinhamento político, principalmente em relação aos critérios de repasse de recursos financeiros. Assim, a *descentralização* no município de Goiânia ainda se caracteriza pela transferência da execução dos serviços e ações tradicionalmente efetuados pelo Estado sem o repasse de *poder decisório* à sociedade civil. Efetiva-se o protagonismo da esfera municipal na *execução* dos programas de assistência social que, no entanto, ressenete-se das diretrizes definidas pela esfera federal. Novamente, observa-se como característica do

município que o nível de envolvimento e participação da sociedade civil ainda não conseguiu *marcar* as discussões no campo da assistência como uma política viabilizadora de *direito social*. Apesar do critério de universalidade de atendimento da assistência proposto pela LOAS, a maioria dos programas e projetos sociais focalizam a *pobreza extrema* (absoluta), prevalecendo a concepção de assistência *stricto sensu* em detrimento da assistência social *lato sensu* (Pereira, 1989). Há poucas referências, no decorrer da pesquisa, à presença de um *poder local* municipal, de *movimentos sociais* organizados nos espaços e fóruns de construção do sistema descentralizado da assistência. Constata-se, também, a ausência das organizações dos *usuários* em todo o sistema, para além da representação no CMAS. Assim, a “desconcentração” reproduz as práticas tradicionais e conservadoras quando apenas transfere as responsabilidades e encargos do Estado para o município e deste para as agências, *sem* o devido deslocamento das competências e poder de decisão.

Rosa Stein, ao analisar a implantação do sistema descentralizado e participativo da LOAS, avalia que:

“a defesa do processo de descentralização pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, categorias entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder. Isto implica na existência de um pluralismo entendido como ação compartilhada entre Estado, Mercado e Sociedade, na provisão de bens e serviços, a fim de que o papel do Estado não seja minimizado em seu dever intransferível de garantir direitos dos cidadãos”. (1997:18)

Dai por que a luta pela expansão de *direitos sociais* está diretamente vinculada à ampliação dos *espaços públicos*.

As agências avaliaram a adoção de novas medidas político-administrativas pelo governo do município, ressaltando alguns aspectos.

**Tabela XXIX – Avaliação da adoção de novas medidas político-administrativas (modelo de gestão) pelo governo do município – Frequência e Percentual.**

Medidas	Nº	%	Natureza - %	
			Govern.	Não-govern.
Maior agilidade no repasse de recursos	08	40	-	45
Melhoria na infra-estrutura e na qualidade do atendimento	04	20	-	-
Maior transparência na definição de critérios	04	20	-	-
Maior autonomia político-financeira da agência	02	10	-	-
Aumento do padrão de vida dos usuários	01	05	-	-
Outros	01	05	-	-
Total	20	100	-	-

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Quando avaliadas separadamente, as *não-governamentais* admitiram *agilidade* no repasse dos recursos. Dos *governamentais*, nenhum conselheiro assentiu sobre isso. Ainda com base nessas informações, os conselheiros avaliaram as características da orientação do sistema político-administrativo em Goiânia:

**Tabela XXX – Orientação do sistema político-administrativo de Goiânia, hoje, segundo as agências - Frequência e Percentual.**

Orientação	Nº	%
Redefinição das competências nas 3 esferas de governo	06	30
Descentralização com enfoque na municipalização e no comprimento da LOAS	04	20
Concepção da descentralização como instrumento de ação política e de defesa dos "direitos sociais"	03	15
Descentralização como estratégia de gestão social	02	10
Manutenção de práticas clientelistas, apadrinhamento e fisiologismo político	02	10
Ausência de ampliação de metas sociais para o município	01	05
Alteração no desempenho das agências	01	05
Outros	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Apesar dos avanços obtidos na agilidade do *repassse direto de recursos financeiros às agências* e o *empenho do governo do município no sentido de orientar o sistema político-administrativo para a redefinição das competências nas 3 (três) esferas de governo*, percebe-se que ainda é pouco significativa, entre os conselheiros, a concepção de descentralização como *instrumento de ação política e de defesa e garantia dos direitos sociais*, uma vez que apenas 15% destacaram esse aspecto. Acrescente-se ainda o registro de 10%, da prevalência, no município, de práticas clientelistas e da *cultura do apadrinhamento e fisiologismo político*. É importante ter presente que essas relações clientelistas fundamentadas no fisiologismo político não comportam o reconhecimento e a garantia dos *direitos sociais*, até porque, nessas relações, o que se espera é a *lealdade* dos que recebem os serviços considerados como inferiores e sem autonomia e não como interlocutores. Percebe-se que ainda há pouca discussão sobre as possibilidades da assistência no campo dos *direitos* e o significado dessa nova condição. Para muitos, a assistência ainda é vista como um mecanismo amortecedor de tensões e conflitos e, nesse sentido, ela é bastante funcional e necessária ao sistema capitalista, baseado nas desigualdades sociais.

Contraditoriamente aos avanços registrados, foi ressaltada por 15% dos

conselheiros a existência de *interesses particulares e corporativos no município* (ver Tabela XL). A prevalência dessas demandas específicas contrapõem-se às demandas coletivas, às práticas sociais voltadas para o bem público e à necessidade de construção de uma *agenda comum* no município. O que está em jogo nessa relação contraditória é a pluralidade de interesses e a correlação de forças sociais em disputa pela hegemonia e direção políticas. A perspectiva neoliberal é a de adotar estratégias para impedir e/ou desqualificar a constituição de esferas públicas. Isso fica preocupante quando se avalia que é exatamente na constituição e fortalecimento dessas esferas que ações pontuais, de caráter tópico, vão cedendo espaço a uma rede de *serviços assistenciais, regulares, contínuos, submetidos a um sistema de avaliação, com fluxos de comunicação*, através de um cadastro unificado. Isso é o que se espera para a assistência no município de Goiânia a partir da efetiva descentralização de suas ações.

Nesse sentido, quando indagados sobre “*o que é necessário descentralizar*” para que o processo seja democrático e participativo, os representantes das agências pesquisadas destacaram alguns aspectos.

**Tabela XXXI – Aspectos destacados pelas agências como necessários à efetiva descentralização - Percentual**

Aspectos destacados	%
Políticas públicas eficazes	30
Critérios de partilha de poder e de recursos	20
Recursos financeiros	25
Competências e poder político	15
Responsabilidades, com transferência de poder decisório	10
Total	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Percebe-se um avanço na concepção dos conselheiros sobre a efetivação da descentralização, em que pese as dificuldades destacadas (ver Tabela XXIV).

Em relação ao *modelo de gestão* adotado pela entidade, 75% dos informantes afirmaram adotar um *modelo de gestão democrática, participativa, de parceria e de construção de cidadania*, e 20% responderam que não há um modelo de *gestão pública* definido pela agência. Quando indagados sobre em que o modelo contribuiu, as agências ressaltaram a descentralização das ações, a participação das organizações não-governamentais no exercício de *gestão e controle social* e avaliaram que o modelo adotado contribuiu para o exercício da partilha de poder político entre as esferas governamental e não-governamental. A relação de *parceria e articulação* entre os *órgãos públicos* destacada

por 35% (ver Tabela XXXIII) é um dado significativo para sinalizar sobre a importância das alianças e acordos entre os setores da sociedade civil e a representação governamental e desta entre si como fundamental para o avanço das relações democráticas e o estabelecimento de consensos. Em um contexto de propostas privatistas, esses espaços tornam-se cada vez mais restritos, particularmente no espaço de interlocução da sociedade civil com o Estado. No entanto, esses dados se contradizem quando apenas 15% apontam o item “de parceria e articulação” como característica das relações entre Estado e município, e 40% enfatizam o item “cumprimento das exigências legais” (ver Tabela XLIX). Como expressão dessa desarticulação, estão as *dificuldades* de as agências expressarem demandas coletivas e transformarem as *necessidades sociais* do município em *propostas* para políticas públicas a serem incluídas na agenda do município.

No entanto, há indicações alentadoras que sinalizam para o avanço do *sistema descentralizado e participativo da assistência social* no município de Goiânia, em particular sobre um *modelo de gestão* político-administrativa mais democrático (ver Tabela XXIX) a ser adotado pelas agências e pelo governo do município e seu reflexo no encaminhamento das ações no exercício e partilha de poder político bem como nas relações de parceria e articulação entre as próprias agências.

Em relação ao “que é necessário descentralizar” para que o processo seja democrático, ao destacarem o item *políticas públicas eficazes e critérios de partilha de poder e recursos*, as agências revelaram maior clareza quanto à compreensão do processo de descentralização, não obstante a necessidade de aperfeiçoar *a sua dimensão qualitativa* para ampliar o reconhecimento da política de assistência como *direito social*. Tais constatações empíricas apontam para o amadurecimento inicial de uma *concepção de partilha de poder* que poderá promover mudanças nas relações entre *Estado e sociedade*, considerando que o poder político passa a ser entendido como a capacidade de participar e tomar decisões, planejar e definir prioridades, apontar os horizontes da ação, no confronto de interesses divergentes.

Rosa Stein (1998), sobre as possibilidades e os limites da descentralização político-administrativa na assistência social e seu estágio atual, afirma que “a organização do sistema descentralizado implica, também, no controle de políticas, vinculando-se a um movimento de reação a uma tendência centralizadora em favor do fortalecimento da esfera local”. (1998: 07)

Em relação à descentralização conduzida por representantes de órgãos do governo no município de Goiânia, as agências avaliaram *o processo* como sendo conduzido *com seriedade, atuando com compromisso ético-político e isenção político-partidária, promovendo a articulação das forças locais e regionais em torno das questões sociais do município e por exigência da LOAS*. Quando analisadas separadamente, os dados revelam algumas contradições: as organizações *não-governamentais* afirmaram que o governo do município ainda faz uso político, clientelista e discriminatório das ações e serviços da assistência, mas nenhuma agência governamental ressaltou esse aspecto. Em relação ao item *por exigência da LOAS*, houve posicionamento diferenciado.

**Tabela XXXII – Posicionamento e destaque dos conselheiros quanto à condução do processo de descentralização por exigência da LOAS - Frequência e Percentual.**

Agências	Nº	%
Governamentais	02	10
Não-Governamentais	11	55

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Dessa forma, os horizontes da assistência no município ainda estão *limitados* à observância da lei. Esse comportamento contraditório e ambíguo, revela, para além das diferentes concepções, as particularidades que perpassam o campo da assistência, caracterizando-a como um espaço de conflitos e interesses divergentes. Mais uma vez, aparece com regularidade a *postura positiva* e isenta de crítica das agências *governamentais* na avaliação do processo de descentralização no município. Essa questão é reveladora de dois aspectos. De um lado, o comportamento de alguns conselheiros reproduz o perfil do *Estado* patrimonial brasileiro, de natureza centralizadora que, sem a tradição de “abertura”, fecha-se à avaliação e ao controle de suas ações a serem efetuadas pela *sociedade civil*. Daí a postura de negação de qualquer contradição e/ou ambigüidade. Sob esse ângulo, a assistência é vista como uma “*política do Estado*” e, como tal, deve *aparecer* como “bem administrada”. Justificam-se, assim, a “eficiência e eficácia” da política pelo desempenho do gestor social responsável pelo órgão. De outro, tal atitude tem a ver com o processo de escolha da representação por indicação. A atitude apática de alguns conselheiros demonstra ausência de *identificação* com as questões relativas à assistência e à implantação da LOAS, refletindo diretamente na avaliação que fazem do processo. Dentre as dificuldades destacadas como decorrentes da atuação da esfera *não-governamental*, merecem destaque a *ausência de uma cultura de gestão política e o reduzido poder de decisão*. Sem entrar no

mérito da representatividade dos conselheiros no CMAS, da sua prática política e da sua condição de classe social, percebe-se que os conselheiros pertencem a culturas distintas e, por isso, não falam a mesma linguagem política, o que os diferencia para além da representatividade que trazem e interfere em suas avaliações sobre a descentralização.

Em relação à questão “se houve *democratização do acesso aos benefícios e serviços prestados pela entidade*”, 35% responderam afirmativamente e 60% avaliaram que houve *democratização em parte*. Mediante essa avaliação, foram apontadas algumas razões:

**Tabela XXXIII – Razões apontadas pelas agências relacionadas com a democratização do acesso aos benefícios e serviços prestados – Frequência e Percentual.**

Razões apontadas	Nº	%
Melhor planejamento das ações	06	30
Parceria e articulação com os órgãos públicos	07	35
Ampliação do atendimento à demanda	02	10
Maior transparência na aplicação dos recursos	02	10
Cadastramento e abertura de novos convênios	02	10
Maior agilidade no repasse dos benefícios	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Quando 60% dos conselheiros chamam atenção para uma maior democratização do acesso aos benefícios e serviços no município e registram o que falta para sua efetivação, eles indicam uma questão central na luta pelo avanço da descentralização, que é a *perspectiva democratizante do fortalecimento da sociedade civil* no exercício do *controle social* e da publicização do atendimento e acesso aos benefícios e serviços sob a ótica da *inclusão social* dos sujeitos.

Acrescente-se a essas questões o visível crescimento, na conjuntura atual, de demandas por *serviços sociais públicos* como consequência dos efeitos da reestruturação produtiva em curso no país. No contexto da globalização da economia, trata-se de uma massa restante que compõe o chamado *desemprego estrutural*. Essas demandas revelam as diferentes facetas e dimensões da assistência ao responder a interesses contraditórios. De um lado, historicamente, a assistência tem sido adotada pelo Estado como mecanismo de enfrentamento das *questões sociais* e de legitimação do poder político. De outro, tem se constituído na única via de acesso dos segmentos mais pobres aos serviços e programas sociais, ainda que parcos e insuficientes. Nesse sentido, a assistência se situa no campo contraditório da prática social e política. Quando os conselheiros chamam a atenção para a ausência de aspectos essenciais à democratização em Goiânia, como a falta de planejamento das ações pelas agências, a ausência de articulação com outros Órgãos, a necessidade de

ampliação da demanda reprimida e a necessidade de uma maior transparência na aplicação dos recursos financeiros com definição de critérios, a precária situação da assistência no município fica ainda mais explicitada.

Na avaliação do *processo de repasse direto dos recursos da União para o município (Fundo a Fundo)*, houve predominância dos itens que o caracterizam como *moroso* (30%) e *atravessado por mediações político-partidárias* (20%).

**Tabela XXXIV – Avaliação do processo de repasse de recursos (fundo a fundo) da União para o município – Frequência e Percentual.**

Avaliação	Nº	%
Processo moroso	06	30
Processo atravessado por mediações político-partidárias	04	20
Processo burocrático	02	10
Processo ágil	02	10
Processo democrático e participativo	02	10
Processo com critérios	02	10
Processo sem critérios	01	05
Processo inovador	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Avaliadas separadamente, as agências caracterizaram o processo de forma diferenciada.

**Tabela XXXIVa – Avaliação do processo de repasse de recursos (fundo a fundo) da União para o município, por natureza das agências - Frequência e Percentual**

Natureza da avaliação	Nº		%	
	Governamental	Não-Governamental	Governamental	Não-Governamental
Ágil	-	09	-	45
Burocrático	09	04	45	20

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

As organizações *não-governamentais* atribuíram maior positividade ao *repasse direto dos recursos* (Fundo a Fundo) e ressaltaram a *redução dos entraves burocráticos*. Sem dúvida, a medida beneficiou particularmente essas agências na medida em que elas passaram a ter acesso mais direto aos recursos financeiros com a criação do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS. É fato histórico a relação de *dependência* dessas agências para com o Estado na alocação de recursos. As agências, de modo geral, passaram a contar com maior *agilidade* na celebração de convênios e maior flexibilização nos critérios de partilha dos recursos.

Do ponto de vista econômico, é possível afirmar a prevalência da *subordinação*



da assistência social à disponibilidade de recursos financeiros, o que reforça o seu *caráter restritivo e estigmatizador*. Percebe-se que, no campo das políticas sociais, dentre outras *tendências*, qualquer possibilidade de mudança na *cultura política*, no sistema de *proteção social* e na lógica de *regulação social* em vigência está condicionada, também, ao cumprimento das diretrizes e princípios das leis que preconizam o controle social, o financiamento, a gestão pública e a descentralização das ações. A LOAS garante essas possibilidades à assistência social.

Em relação ao item *processo atravessado por mediações político-partidárias*, pode-se afirmar que as relações de poder entre as três esferas de governo, quando tensionadas e atravessadas por mediações político-partidárias, evidenciam os conflitos de interesses em jogo e interferem diretamente no processo de descentralização das ações da assistência. A permanência dessa prática política demonstra que o município de Goiânia ainda sofre com os reflexos e conseqüências das referidas mediações, uma vez que os próprios conselheiros confirmam a sua existência.

Sobre o objetivo de avaliar *em que a descentralização alterou a realidade* das agências em relação às *obrigações e encargos*, foram destacados seus aspectos positivos e negativos:

**Tabela XXXV – Aspectos (ressaltados pelas agências) que levaram à alteração da realidade em relação à obrigações e encargos – Freqüência, Percentual e Natureza.**

Aspectos ressaltados	N°	%	Natureza - %	
			Govern.	Não-gov.
Implantação de um novo modelo de gestão	06	30	-	-
Redução do número de documentos para convênios	06	30	-	-
Transferência de encargos e obrigações para o município sem partilha do poder decisório	03	15	35	-
Isenção de pagamento de taxas de serviços básicos	02	10	-	-
Reformas internas no espaço físico	01	05	-	-
Não respondeu à questão	02	10	-	-
Total	20	100	-	-

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

A confirmação das agências sobre mudanças no *modelo de gestão* é bastante positiva, assim como da conquista de maior agilidade na celebração de convênios. Contudo, a avaliação que os conselheiros fazem em relação à transferência de encargos e obrigações *sem partilha de poder decisório* confirma a tendência, no município, da *desconcentração* das ações da assistência.

Nessa perspectiva, não há deslocamento e partilha de poder decisório da União para o Estado e deste para o município. A ênfase dada por 35% das *governamentais*

confirma o nível das relações tensionadas entre as três esferas de governo, em relação ao *controle social* da assistência, aspecto que foi ressaltado, também, como *dificuldade relevante* na implantação do processo em Goiânia por 20% dos conselheiros. A ausência de deslocamento de poder tem, portanto, implicações diretas nas relações políticas e explica a histórica *indefinição das competências* ressaltada por 25% dos conselheiros (ver Tabela XXXVI). A *indefinição* tem a ver com a relação de subordinação e transferência de atribuições entre as três esferas de governo no país e, em particular, em Goiás. De um modo geral, em relação à implantação do processo de *descentralização*, foram destacadas algumas *dificuldades*.

**Tabela XXXVI – Dificuldades mais comuns apontadas pelas agências na implantação do processo de descentralização – Freqüência e Percentual.**

Dificuldade	Nº	%
Crise interna nas agências	05	25
Indefinição das competências nas três esferas governamentais	05	25
Imposição do processo de implantação da LOAS de cima para baixo	04	20
Resistência inicial das agências	02	10
Contradições entre prioridades definidas e medidas tomadas, pela esfera governamental	01	05
Inversão do processo de repasse dos recursos e de implantação de conselhos, sem discussões prévias	01	05
Ausência de contrapartida financeira por parte do município de Goiânia	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Merece destaque a *crise interna* nas agências. A situação de *sucateamento*, *ausência de recursos e mau gerenciamento* demonstra o tratamento dado às agências de assistência social no município, apesar dos avanços já registrados em relação à *agilidade no repasse de recursos e à definição de critérios de partilha*, por determinação legal. As condições apresentadas pelas agências revelam, não obstante o discurso oficial, o descaso dos governos e a ausência de prioridade política. Para essas agências, a lei ainda não saiu do papel. A *imposição do processo* de implantação do sistema LOAS de cima para baixo é confirmada no Estado e no município, a exemplo do que ocorreu em todo o país no início da implantação do processo, conforme Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social I e II (1995 e 1997). Naquele momento, deu-se o início da implantação mediante o repasse de recursos, condicionando-a à elaboração dos Planos Municipais sem a necessária discussão com a sociedade. Ainda hoje, o desconhecimento da LOAS por alguns conselheiros é exemplar dessa inversão do processo. Em Goiânia, esse aspecto foi avaliado

durante a Iª Conferência Municipal de Assistência Social (1995).

Os conselheiros ressaltaram algumas *contribuições* da descentralização na qualificação da agência como espaço de *gestão pública*.

**Tabela XXXVII – Contribuições da descentralização na ampliação da concepção e qualificação da atuação da agência no campo da gestão pública – Frequência e Percentual.**

Contribuições	Nº	%
Abertura de novos canais de participação na organização e gestão de ações	08	40
Busca de novos interlocutores e parceiros	07	35
Mudança na concepção de assistência	02	10
Avanços na concepção de descentralização	03	15
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

O fato de apenas 10% registrarem como *avanço a mudança na concepção de assistência como objeto de “filantropia e primeiro damismo”* para uma política de *direito social* confirma a prevalência desta prática política no município e a pouca clareza da dimensão da assistência como *direito social*.

Com base nessa avaliação, as agências consideraram que houve *avanços* com a descentralização em relação a alguns aspectos.

**Tabela XXXVIII – Aspectos relevantes destacados pelas agências, em relação ao avanço da descentralização no município de Goiânia – Frequência e Percentual.**

Pontos relevantes	Nº	%
Maior participação das agências na gestão e definição da política local	07	35
Maior controle da administração pública	04	20
Flexibilização das relações entre a esfera governamental e sociedade civil	04	20
Fortalecimento do poder local	02	10
Ausência de avanços	02	10
Demandas sociais convertidas em programas e serviços, pelo poder público	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Os avanços registrados nesse bloco de questões demonstram que, na opinião de 60% dos conselheiros, a *descentralização* ampliou e qualificou sua concepção e atuação no campo específico da *gestão pública*, no espaço da agência que representam. Para 40%, essa qualificação não ocorreu. Isso significa que, para os 60%, a política de assistência social está sendo submetida ao *controle social* de seus próprios usuários, conselheiros e/ou gestores sociais. Contudo, há contradição nessas informações quando, conforme dados já analisados pelo presente estudo, 90% dos conselheiros afirmam que a descentralização em Goiânia *ocorreu em parte* (ver Tabela XXV). Desses, 40% propõem como medidas para

sua efetivação a implementação de políticas públicas e 25% propõem uma maior participação da sociedade civil, nas esferas de decisão, fiscalização e controle (ver Tabela XXVII). Nesse sentido, os dados se contradizem e suscitam outro nível de análise. Considerando que os avanços registrados ocorrem no âmbito das agências, ou seja, no espaço de sua administração interna, pode-se inferir que os conselheiros privilegiam essas mudanças internas desvinculando-as da avaliação que fazem do processo como um todo. Dessa forma, sob esse ângulo, é possível afirmar que há avanços em relação ao aspecto da gestão pública no espaço das agências, não obstante as ambigüidades e contradições revelados na totalidade do processo.

Tal fato evidencia, em relação à descentralização, que os desafios apresentados não têm sido poucos. Ainda há grandes dificuldades para uma mobilização em torno das questões sociais no município, sem dizer das diversidades regionais, microrregionais e locais. No decorrer da pesquisa, as dificuldades ressaltadas pelas agências no processo de implantação do sistema LOAS em Goiânia sinalizam para a necessidade de um reordenamento institucional com redefinição das prioridades e de uma reestruturação das ações nesse campo.

Em relação às dificuldades decorrentes da atuação da esfera governamental, foram destacados alguns aspectos relevantes.

**Tabela XXXIX – Dificuldades relativas à implantação da descentralização no município de Goiânia, decorrentes da atuação da esfera governamental – Freqüência e Percentual.**

Aspectos relevantes	Nº	%	Natureza - %	
			Governamental	Não-governam.
Morosidade na operacionalização das diretrizes da LOAS	07	35	-	-
Transferência de encargos, sem partilha do poder político para o município	04	20	-	-
Mediações político-partidárias	03	15	-	-
Ênfase nos programas emergenciais	03	15	-	-
Ênfase no fortalecimento do “damismo e filantropismo”	03	15	-	30
Total	20	100	-	30

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

A relação de todas essas dificuldades decorrentes da atuação da esfera governamental confirma a complexidade da descentralização, uma vez que esse processo é mediado por interferências políticas em sua implementação. Vale relevar a dificuldade relativa à morosidade do processo destacada por 35% dos conselheiros, cuja superação e avanço têm uma relação direta com as prioridades definidas e a vontade política dos governantes. De seu empenho dependem aspectos ressaltados como dificuldades. Essas

dificuldades explicam a *apatia* de alguns conselheiros. Como representantes de coletividades mais amplas, demonstram um discurso de *descrédito* para com as ações coordenadas pela esfera governamental.

Na questão do *primeiro damismo e filantropismo*, quando analisada separadamente, a relação foi de 30% na avaliação das *não-governamentais* e nenhum destaque na esfera governamental. Essas discrepâncias sobre essa questão polêmica e ligada ao aparato estatal confirmam as análises anteriores sobre a posição política assumida pelos conselheiros *governamentais*, que, durante toda a pesquisa, ao que tudo indica, demonstraram estar buscando, para além da avaliação da assistência, a legitimação de suas representações pelo poder formal. Dados assim reafirmam a idéia de que a assistência social, como *questão de interesse público e objeto de lei federal*, requer uma ampla revisão das práticas conhecidas como o tradicional “voluntariado” e o “*primeiro damismo*”, que confirmam o *patrimonialismo* presente nas *relações de poder* no Brasil.

Na esfera *não-governamental*, também foram ressaltadas algumas *dificuldades*.

**Tabela XL – Dificuldades na implantação da descentralização relativa à atuação da *esfera não-governamental*- Freqüência e Percentual.**

Aspectos relevantes	Nº	%
Ausência de cultura de gestão de política social	07	35
Pouca experiência e reduzido poder de decisão	06	30
Desarticulação com as demais instâncias de defesa dos “direitos sociais”	04	20
Predominância de interesses particulares e corporativos	03	15
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

A ausência de uma *cultura em gestão de política social*, somada à *pouca experiência e reduzido poder de decisão* das *não-governamentais*, além da predominância de *interesses particulares e corporativos*, refletem a *bagagem cultural* que os conselheiros levam para o CMAS. Demonstram, ainda, que a representação da *sociedade civil* apresenta-se, por vezes, complexa, vez que, além do *estigma* já existente em relação à sua atuação na assistência e o precário reconhecimento dos seus usuários, a sua entrada tardia nesse processo dificulta a *formação de identidades, articulação e construção de estratégias coletivas*. A pouca experiência em *controle social* é confirmada por 73% dos conselheiros representantes das *não-governamentais*. Também, a confirmação de uma prática política baseada na defesa de interesses corporativos e particulares, ressaltada por 15% dos conselheiros, demonstra a influência, nesses conselheiros, de uma *visão política, tradicional e conservadora*, com perfil clientelista. Daí a convivência, no espaço do CMAS, muitas

vezes, mediada por divergências.

Apesar do caráter *inovador* da descentralização, o comportamento ambíguo dos conselheiros em relação à política da assistência e o registro da ausência de *impacto* da LOAS nas agências revelam a complexidade do processo da *descentralização* no município de Goiânia.

Para Yazbek,

“a implantação do sistema descentralizado e participativo, importante passo para adequar a Assistência Social à realidade concreta onde se desenvolvem suas práticas, melhorar a qualidade dos serviços e permitir o controle social, é um processo em instalação. É, portanto, inegável que o reordenamento descentralizador da Assistência Social no país está configurando uma nova modalidade de gestão desta política. A definição de indicadores que permitam avaliar qualitativamente este processo em andamento evidencia-se como urgente e necessário para que seja possível apreender a direção hegemônica que preside a implementação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social no país, num contexto de precário reconhecimento de direitos sociais”. (1998:57)

Dessa forma, as inúmeras *dificuldades* apontadas e as *sugestões* apresentadas para a *descentralização* das ações da assistência no município confirmam a hipótese de que o baixo nível de compromissos com padrões de qualidade e de avaliação, a ausência de *impacto* das ações assistenciais, a implementação de projetos de pouca visibilidade social, e a inexistência de formas de *controle social* com a participação da sociedade civil têm contribuído para a caracterização de um baixo nível de *publicização* da assistência social no município de Goiânia. Esses indicadores revelam que, não obstante os princípios e diretrizes da LOAS, ainda há resistências, desconhecimento e um longo caminho a ser percorrido para que a assistência social seja reconhecida, no município de Goiânia, como uma *política social pública*.

#### **4.3 - O Espaço do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS-GYN, na avaliação dos conselheiros.**

*O desafio da cidadania está em “construir um sentido de pertencimento, sem o qual homens e mulheres não podem se reconhecer como cidadãos”.*

(Telles: 1994)

A partir de 1988, a instalação dos Conselhos em diferentes municípios brasileiros estabelece um novo diálogo entre diferentes sujeitos sociais da esfera

governamental e representantes da sociedade civil, como um movimento que busca a mobilização dos diferentes agentes no campo da assistência social e estimula o debate sobre as possibilidades de os conselhos avançarem no campo das práticas democráticas. No âmbito da assistência no município de Goiânia, os dados evidenciam que os conselheiros têm consciência de suas competências, mas também da sua reduzida experiência em relação ao *controle social* de políticas públicas, tanto do ponto de vista teórico, quanto prático-político.

Há demonstrações empíricas da ausência de iniciativa das agências que têm assento no CMAS, o que demonstra sua pouca inserção e experiência como sociedade civil. Os desafios não são poucos quando se sabe que os Conselhos, como *espaço público*, possibilitam a discussão e a ruptura da identificação da assistência com o assistencialismo paternalista, fruto de um casuismo histórico e da relação Estado – sociedade construída sob a cultura da tutela e do apadrinhamento. Com base na lei, os conselhos são entendidos como instâncias legítimas de formulação de estratégias, constituindo-se em espaços do exercício da *democracia direta*. Como instâncias de negociação e espaços de fortalecimento do *poder local* e de qualificação dos serviços prestados na área social, devem ser fortalecidos em sua *capacidade deliberativa e propositiva*.

No município de Goiânia, as *dificuldades* ressaltadas pelos representantes das agências *membros do CMAS* refletem uma realidade que aponta para um processo de *descentralização* a ser construído pela esfera *governamental* e pela *não-governamental*. A sua efetivação vem se dando de forma lenta, fragmentada, pontual, com reflexos das tendências históricas que sempre marcaram as relações nesse campo.

Assim, do universo total, quando indagados em que consistem as *competências* do CMAS, os conselheiros destacaram:

**Tabela XLI – Competências do CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social – Frequência e Percentual.**

Competências	Nº	%
Fiscalização e controle social das ações	07	35
Órgão colegiado e deliberativo	06	30
Instância de aprovação de projetos e convênios	05	25
Capacitação de gestores sociais e conselheiros	02	10
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Analisadas separadamente, as respostas evidenciaram visões diferenciadas

acerca das competências do CMAS, muito embora elas sejam definidas em lei (LOAS).

**TABELA XLII – Visão acerca das competências do CMAS-GYN em função da natureza da instituição - Percentual**

Competências do CMAS-GYN	Natureza da Instituição	
	Governamental (%)	Não Governamental (%)
Órgão paritário e colegiado, de caráter deliberativo	89	45
Órgão de fiscalização e controle social	44	91

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Como se vê, os conselheiros demonstram relativa clareza para além da função de aprovação de convênios e projetos. Contudo, quando avaliados em seu *desempenho*, fica evidenciada sua baixa efetividade, traduzida na pouca capacidade deliberativa e propositiva e no seu despreparo técnico e político.

É interessante observar que 89% dos conselheiros *governamentais* privilegiaram, em sua análise, o *caráter deliberativo* e 91% dos *não-governamentais*, a *função de fiscalização e controle social das ações*. Percebem-se aí duas tendências ligadas ao *papel histórico* desempenhado pelas duas esferas. Os *governamentais* demonstram ter uma visão do processo mais na perspectiva de uma *regulação social* pelo Estado. Os *não-governamentais* demonstram uma visão mais *disciplinadora*, vinculada ao novo papel da *sociedade civil* no contexto de avaliação das políticas sociais proposto pela LOAS, muito embora 30% desses conselheiros confirmem a pouca experiência *em gestão de política pública* e 25% ressaltam a *cultura de dependência e falta de iniciativa* como *dificuldades* enfrentadas na condição de membros do CMAS (ver Tabela XLV).

Assim, no conjunto das questões, os conselheiros avaliaram o *desempenho* do CMAS em Goiânia como predominantemente *regular, pouco atuante e insatisfatório*.

**Tabela XLIII – Desempenho do CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social – Frequência e Percentual.**

Desempenho	Nº	%
Satisfatório	05	25
Atuante	05	25
Insatisfatório	04	20
Pouco atuante	03	15
Regular	02	10
Burocrático	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN- julho/agosto - 1998.

Quando indagados *em que sua participação, como membro do CMAS, alterou a realidade* da agência, os conselheiros ressaltaram alguns pontos positivos. Quando



analisadas separadamente, sobre o item *se ampliou os fóruns de discussão sobre o direito social*, 55% das *não-governamentais* destacaram a ampliação em relação a apenas 11%, das *governamentais*.

**Tabela XLIV – Alteração na realidade da agência em função da participação no Conselho – Freqüência e Percentual.**

Alterações	Nº	%
Ampliação da área de atuação	06	30
Democratização de relações e ampliação de parcerias	05	25
Ampliação de fóruns de discussões sobre “direito social”	04	20
Modificação do desempenho político-administrativo	03	15
Outras alterações	01	05
Nenhuma das respostas anteriores	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN- julho/agosto - 1998.

De novo, quando se trata de questões ligadas à administração interna da agência, os conselheiros avaliam que sua participação como membro do CMAS alterou a realidade da agência no que se refere à ampliação de prestação de serviços e democratização das relações. Em relação à participação dos fóruns de discussão sobre *direito social*, é bastante significativa a predominância de 55% das *não-governamentais*, o que confirma, não obstante as contradições, o despertar dessas agências sobre as *governamentais* para a necessidade de discussão dessa dimensão da assistência com os usuários. Esse dado demonstra coerência com os anteriores, quando 91% das *não-governamentais* destacaram como competência do conselho a função de *fiscalização e controle social* das ações. Contudo, é lamentável que 25% dessas agências demonstrem ter clareza das *limitações* que têm para desempenhar a sua função, quando apontam a cultura de dependência e a falta de iniciativa.

Isso demonstra que, para um bom *desempenho* dos conselhos, não bastam o simples aceite do Estado nem a concordância com sua legalidade formal, e muito menos as boas intenções dos conselheiros. A *publicização* é efetivada, sobretudo, pela definição clara de critérios, pela efetivação da *parceria* entre Estado e sociedade, pelo poder político partilhado e a convivência entre interesses divergentes assegurada com base no respeito às diferenças. A relação é, portanto, de *parceria, articulação e transparência de critérios*, e não de *subordinação*. Para que os *direitos* e as *necessidades sociais* básicas dos idosos, crianças e adolescentes e portadores de deficiência sejam incorporados como políticas públicas, torna-se condição básica que governo e sociedade civil construam uma *pauta comum de inclusão* desses segmentos na sociedade, com seus direitos e necessidades

sociais. À *sociedade civil* fica o desafio de organizar-se e capacitar-se com urgência, buscando consolidar uma competência que lhe dê o *estatuto de interlocutora* nesse processo, sob o risco de ver suas diferenças e inseguranças transformarem-se em fragilidade política destituída de sua legítima representatividade. Isso significa adquirir *autonomia* no campo do atendimento e da defesa e garantia dos *direitos sociais* entendidos como *linguagem política que articula práticas individuais e coletivas em um espaço comum de pertencimento*. Vivemos neste final de século o desafio de dar respostas de equidade e justiça social às demandas crescentes da população. Esse é o desafio da cidadania, ou seja, o de “construir um sentido de pertencimento, sem o qual homens e mulheres não podem se reconhecer como cidadãos”. (Telles, 1994:44).

Diante das concepções diferenciadas que os conselheiros revelam, é possível discutir a identidade do CMAS como universo de pluralidades e diferenças, que se compõe muito mais pelas ambigüidades e contradições do que pela unidade de propósitos que deveria nortear suas ações e sua capacidade deliberativa e propositiva. Daí a necessidade de diferenciar a *dimensão pública* da estatal e privada. O interesse *público* é certamente mais amplo, transparente e plural, e sinaliza para a efetivação de políticas sociais com ações e programas permanentes, contínuos, regulares, não pontuais, e para a universalização do acesso ao atendimento, com equidade e justiça social. Isso significa garantir uma *política social para todos*.

As determinações da LOAS sobre a criação dos Conselhos não impediram que algumas dificuldades fossem ressaltadas pelos conselheiros.

**Tabela XLV – Dificuldades enfrentadas, pelos conselheiros, como membros do CMAS – Frequência e Percentual.**

Dificuldades	Nº	%
Pouca experiência em gestão de política social pública	06	30
Cultura de dependência e falta de iniciativa da esfera não-governamental	05	25
Desarticulação entre conselheiros e desinformação sobre a LOAS	05	25
Nenhuma experiência em controle social e critérios de partilha de recursos	03	15
Não responderam	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN- julho/agosto - 1998.

A pouca experiência em gestão de política social pública confirmada por 30% somada à *desarticulação* entre os mesmos na opinião de 25% e o destaque dado por 15% no que se refere a *nenhuma experiência em controle social e critérios de partilha* dão a

dimensão dos desafios que os conselheiros do CMAS têm pela frente. Em relação à *desarticulação* dos conselheiros entre si e do CMAS com os demais conselhos municipais e estaduais, os dados revelam a inexistência de uma *cultura política*, da formação de uma *vontade* coletiva que seja capaz de enfrentar, de forma articulada, as forças hegemônicas locais e transformar as relações vigentes entre Estado e sociedade. A realidade informa que, no município de Goiânia, na área da assistência, essa *direção política e cultural* só se tornará possível mediante a formação de uma nova concepção de política social na perspectiva de *direitos* e através do enfrentamento da *cultura assistencialista e da lógica privatista* de apropriação do público pelo privado. Outra articulação que se faz necessária é a estabelecida entre as áreas que integram a *Seguridade Social* (assistência, saúde e previdência), particularmente no sentido de levar a assistência a se constituir em um campo de *exercício orgânico* de política continuada, vinculada ao orçamento público municipal, para além da limitação do conteúdo *stricto sensu* de suas ações, de corte assistencialista. Essa articulação e interface são necessárias, embora as flagrantes diferenças entre as três políticas do ponto de vista da tradição e dos seus mecanismos organizativos e propositivos. Sposati (1994), ao analisar as *resistências* em torno da LOAS e da consolidação da assistência, ressalta os avanços e inovações dessa política:

“pressupõe a ruptura com o paternalismo e com a cultura de tutela; obriga a uma interlocução entre as três políticas sociais, componentes da Seguridade Social, o que implica superar a história de fragmentação e setorização que sempre as caracterizaram; propõe à sociedade a discussão dos valores éticos e políticos implicados na definição de padrões básicos de existência digna a todos os cidadãos”. (1994b:4)

No CMAS, a transparência legal desses processos está dada pelas diretrizes e princípios da LOAS. Compete às esferas *governamentais e não-governamentais* assumir o desafio de saber interpretar os mecanismos da lei e trabalhar suas diretrizes com *rigor e radicalidade democrática*, dando visibilidade política à assistência social. Para tanto, é preciso trazer a *questão social* para um campo novo, o *dos direitos*, da *parceria Estado-sociedade e da responsabilidade estatal e pública*.

Do ponto de vista *político-administrativo*, a administração do CMAS é a seguinte:

**Tabela XLVI – Características do CMAS do ponto de vista político administrativo, segundo seus conselheiros - Freqüência e Percentual**

Características	Nº	%
Instância capaz de dar respostas à descentralização	04	20
Articulação e parceria com o poder público formal	02	10
Ampliação de competências	06	30
Acompanhamento e fiscalização e das agências	04	20
Outros	04	20
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN- julho/agosto - 1998.

Quando indagados se o CMAS fiscaliza com rigor os critérios de partilha e o repasse de recursos, 45% dos conselheiros avaliaram *que sim*, 15%, *que não* e 40%, *em parte*. Ainda que seja possível verificar uma avaliação positiva e mesmo uma postura consensual entre os conselheiros quando afirmam que houve ampliação das competências, observa-se que não se trata de questões resolvidas pelo conjunto do conselho, uma vez que 40% afirmam que o CMAS fiscaliza com rigor os critérios de partilha e repasse de recursos *em parte* e 15% afirmam que não há rigor na fiscalização. Com base nessa constatação, é possível afirmar que o CMAS tem uma atuação limitada e burocrática, ainda sob a tutela do poder formal, com pouca capacidade de resolução. A atuação do CMAS ainda não se caracterizou pela abertura e articulação com as demais políticas sociais e pela busca de novos interlocutores no campo da assistência.

**Tabela XLVII – Ações do CMAS no aperfeiçoamento do processo de fiscalização e controle social, segundo os conselheiros - Freqüência e Percentual**

Ações do CMAS	Nº	%
Acompanhamento do processo de repasse de recursos	06	30
Assessoria às agências	05	25
Prestação de informações sobre a descentralização	06	30
Acionamento do Ministério Público	01	05
Outros	02	10
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN- julho/agosto - 1998.

Em relação ao que o CMAS tem feito para o aperfeiçoamento do processo de fiscalização e controle, chama a atenção o fato de apenas 05% ressaltarem a prática de acionar o Ministério Público como medida tomada pelo CMAS, considerando que, no contexto da LOAS, essa instância foi estabelecida para determinar uma relação de apoio e parceria entre os conselhos e para vigilância e fiscalização do cumprimento da lei nos Estados e municípios. O aperfeiçoamento desse processo pressupõe a *fiscalização e controle* dos conselheiros da utilização dos recursos financeiros pelas agências.

Quando avaliado o *desempenho* das agências *governamentais*, os conselheiros consideram:

**Tabela XLVIII – Grau de desempenho das agências, segundo os conselheiros governamentais e não-governamentais - Percentual**

Desempenho	Natureza das agências - %	
	Governamental	Não-Governamental
Satisfatório	30	25
Insatisfatório	25	10
Regular	45	65

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN- julho/agosto - 1998.

Sobre essas questões, os dados demonstram que os membros do CMAS começam a desenvolver uma concepção de conselho como espaço público capaz de *dar respostas à descentralização* no município, *ampliando suas competências* através da atuação direta, *prestando assessoria às agências e controlando e fiscalizando o repasse de recursos às agências*. Contudo, os dados revelam também que o *desempenho* de 45% dos conselheiros governamentais e o de 65% dos *não-governamentais* ainda é considerado, pela maioria, como *regular*. Houve concordância e coerência em relação às *limitações* apresentadas sobre o seu *desempenho* no sentido da ausência de proposição de ações para a assistência.

Frente ao impacto da LOAS nas agências, as relações entre os governos do Estado de Goiás e do município de Goiânia também foram avaliadas pelos conselheiros.

**Tabela XLIX – Características das relações entre os governos do Estado de Goiás e do Município de Goiânia – Frequência e Percentual.**

Tipo de relação	Nº	%	Natureza - %	
			Govern.	Não-govern.
Cumprimento das exigências legais	08	40	65	90
De interesses e mediações político-partidárias	07	35	-	-
De parceria e articulação	03	15	-	-
De exercício do poder público	02	10	-	-
Total	20	100	-	-

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Um número significativo de conselheiros aponta a relação entre os governos municipal e estadual como *formal, de cumprimento das exigências legais* e a interpreta como sendo *mediadas por interesses político-partidários*. Apenas 15% a avaliaram como sendo de *parceria e articulação*. Separadamente, 90% das *não-governamentais* afirmaram o cumprimento das exigências legais em relação a 65% das *governamentais*. Com essa

discrepância, as não-governamentais revelam que, no campo das relações, prevalece o cumprimento das *determinações legais*. Isso é preocupante na medida em que a prevalência dessas relações formaliza os contatos, reduz as possibilidades de articulação e parceria e compromete a democratização do acesso aos serviços e benefícios sociais.

Sobre o espaço do CMAS, 40% demonstram que, para além de um espaço de troca de experiências, há uma concepção clara em relação à *perspectiva democratizante* das relações entre Estado e Sociedade. Contudo, quando apenas 20% caracterizam o CMAS como uma instância de formulação de *políticas públicas*, é possível afirmar que ainda há pouca efetividade do CMAS no sentido de se constituir uma instância capaz de gerar um impulso na *publicização* da assistência no município de Goiânia com definição clara de parâmetros democráticos na busca de unidade nas ações da assistência e com critérios de *inclusão social*. Esses dados são reveladores, uma vez que é nessa perspectiva que a descentralização torna-se efetiva e se transforma em mecanismo facilitador do acesso aos serviços e benefícios da assistência, dando legitimidade institucional e visibilidade política às suas ações. Adotamos a concepção de política pública tal qual Pereira a concebe, ou seja, como “uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei, que exige positividade institucional para a satisfação de necessidades sociais” (1996: 130). Para Pereira (1996), é mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais demandados pela sociedade em sua relação de reciprocidade e antagonismo com o Estado. Nesse sentido, o *direito* que fundamenta a *política pública* é um “direito coletivo” e não um “direito individual” e, por isso, refuta o individualismo difundido pelo neoliberalismo.

Na opinião de 30% dos conselheiros, *descentralização* é abertura de espaço à *participação da sociedade civil*; para 25%, é *transferência de responsabilidades e encargos* para o município, sem contrapartida; e, para 15%, trata-se de uma forma de *administração direta da assistência*. Isso demonstra clareza dos conselheiros sobre o modelo de gestão preconizado pela LOAS (descentralizado e participativo) mas também a percepção da complexidade do *processo de transferência de poder decisório* para o município, cuja ausência se reflete na falta de possibilidades de um *controle social* efetivo. Esse dado é relevante, porque 25% chamam atenção para uma mera transferência de responsabilidades e encargos do Estado para o município, sem repasse de competências e, em particular, sem uma contrapartida financeira mais expressiva. Nesse sentido, não há, de fato, mudança de *modelo de gestão*. O que prevalece é a histórica *desconcentração* das

ações das três esferas, fundamentada em uma prática cartorial. Quando indagados se há denúncias de irregularidades no CMAS, 55% dos conselheiros afirmaram desconhecer tais denúncias, razão por que 65% não responderam à questão sobre a posição assumida pelo conselho frente a irregularidades. Sobre o encaminhamento dado pelo CMAS aos novos pleitos e demandas de agências, 45% responderam *colocando todos os projetos em discussão e votação* e 35%, *discutindo e deliberando sobre a aprovação de todos*. Isso demonstra transparência e abertura à discussão que deve preceder a aprovação ou a recusa de projetos. Ganham destaque as seguintes considerações dos conselheiros:

**Tabela L – Destaques dados sobre o CMAS como instância de controle social da política de assistência - Freqüência e Percentual**

<b>Destaques</b>	<b>Nº</b>	<b>Percentual</b>
Instância de exercício de democracia direta	08	40
Descentralização como espaço de participação	06	30
Instância capaz de dar respostas à descentralização	06	30
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Esses registros revelam os *limites e as possibilidades* abertas a uma experiência de participação mais ativa e colegiada entre *governo e sociedade civil* através da interlocução e da troca de interesses. A experiência do CMAS demonstra que está em curso uma forma de *gestão social* que revela uma inflexão na prática dos representantes da sociedade civil e do próprio governo do município.

Raichelis (1998), ao analisar as convergências e divergências no espaço do CNAS, chama atenção para o surgimento e o protagonismo dos conselheiros na condição de *novos atores sociais* e para a presença de múltiplos interesses que desafiam as possibilidades de definição de projetos coletivos. Para a autora, no âmbito da sociedade civil, o que se percebe são as difíceis identificação e superação de *demandas específicas e corporativas* de cada um dos segmentos no estabelecimento de uma agenda comum. No campo governamental, é sempre complexo o reconhecimento de que a *partilha de poder* depende da correlação de forças que se estabelece sobre a representação governamental. A indicação no nome dos conselheiros pelo executivo nem sempre significa conhecimento, identificação, ou interesse pelas questões relativas à assistência social. De um modo geral, isso dificulta as relações no âmbito dos conselhos, assim como a setorização e a desarticulação entre as políticas sociais e econômicas, além de extrema *centralização do poder* nas esferas superiores da hierarquia estatal.

Contudo, o que está em questão na experiência dos conselhos é verificar a sua real possibilidade de construir um *espaço plural, democrático e representativo* diante das resistências históricas do Estado e das instâncias burocráticas, de incorporar as novas demandas e as ações dos sujeitos sociais no processo de definição e controle social das políticas sociais. Raichelis parte do suposto de que “há entre sociedade civil e Estado relações de antagonismo, reciprocidade e complementariedade que estão em permanente disputa na luta pela hegemonia” (1998: 180). Nesse aspecto, entende-se que há um longo caminho a ser percorrido pelo CMAS.

Sobre o comportamento do município na relação com o CMAS, 40% dos conselheiros ressaltaram que este é *reconhecido como parceiro e colaborador* e 35%, como *coordenador do processo, com seriedade, isenção político-partidária e competência profissional*. Nas posições assumidas pelos representantes da administração superior da FUMDEC (superintendência e diretores), os números são claros quanto à seriedade e competência profissional na condução do processo e sobre a relação de parceria estabelecida entre essas instâncias e o CMAS. Sobre essa questão, algumas considerações se fazem necessárias. Primeiro que, ao assumir uma conduta *técnico-política* em relação às decisões do conselho, os representantes do poder público abrem possibilidades para um trabalho de articulação, deslocando a assistência social do campo da *regulação restrita e pontual* em que sempre esteve para o da esfera política, com definição de regras e critérios públicos que levem a um efetivo controle social. Segundo que, com base nos instrumentos legais colocados à disposição do executivo pela LOAS, essa instância tem prerrogativas, uma vez que a lei confere ao Estado a primazia na condução do processo de descentralização das ações. Portanto, a questão dos limites legais colocados às deliberações do CMAS se reflete, para além da visão do papel do executivo, na relação com o conselho. Trata-se de avaliar se, no processo de implantação da LOAS no município de Goiânia, se o executivo alterou, de forma significativa ou não, suas estratégias de ação no campo da assistência, diante do que se supõe ser a grande autonomia dos conselheiros, ou seja, o exercício do *controle social* mediante a tomada de decisões políticas. Importante, portanto, é verificar as *prioridades* dadas pelos representantes do poder público municipal às políticas sociais públicas, particularmente à assistência social, no que se refere à expansão e garantia dos *direitos sociais*.

Outras questões são se há transgressão do princípio de partilha e de descentralização e se há *ampliação de metas* para o município em relação à assistência.



Sobre a influência e contribuição do CMAS no município, mereceram destaque.

**Tabela La – Destaques feitos pelas agências sobre *influência e contribuição* do CMAS no município - Freqüência, Percentual e Natureza**

Destaques	N°	%	Natureza - %	
			Govern.	Não-govern.
Formulação e controle de políticas públicas	07	35	55	90
Mudanças nos rumos da política	06	30	-	-
Avanço nova cultura	03	15	-	-

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Separadamente, 90% das *não-governamentais* ressaltaram a *formulação e controle de políticas públicas*, em relação a 55% das *governamentais*. Nesse quadro geral, os dados se contradizem quanto às situações analisadas, uma vez que 30% dos conselheiros apontam como *dificuldade* enfrentada a pouca experiência em *gestão de política social pública* (ver Tabela XLV). Esse dado foi confirmado pela comissão do CMAS encarregada de organizar o processo eleitoral, por ocasião do II Fórum de Eleição das Entidades e Organizações da Sociedade Civil, realizado em 03/09/98. Na justificativa do documento, a comissão releva, dentre outras questões, que há “*falta de mobilização das agências e organizações no fortalecimento de luta do reconhecimento e acesso aos direitos sociais garantidos na LOAS. A comissão avalia a não participação de forma efetiva do conselho, como desconhecimento da importância deste*”. Inclusive, algumas organizações representantes das associações comunitárias (*não-governamentais*) não compareceram ao *II Fórum de Eleição das Agências e Organizações da Sociedade Civil para o Biênio 1998-2000*, sem justificativa, ausência que acarretou perda de titularidade, cancelamento e sua substituição por outras organizações.

É possível avaliar esse desinteresse demonstrado por essas organizações sob dois aspectos. Tal comportamento demonstra a dificuldade dos conselheiros em assumir uma função pública com critérios e atribuições bem definidos quanto ao novo papel dos conselhos colocado à sociedade civil no contexto da LOAS. Isso confirma a visão *paternalista e cartorial* pautada na relação de dependência do Estado, com expectativa restrita aos interesses particulares e corporativos desvinculadas da dimensão pública. Também, esse fato evidencia o pouco conhecimento dos conselheiros sobre o papel e as funções do CMAS, o que demonstra sua pouca *visibilidade política* para uma inserção mais efetiva das agências no *espaço público* que, em princípio, deveria atuar na defesa de *interesses coletivos*. Ainda, alguns conselheiros acumulam a mesma função em outros

conselhos, como CEAS, CMDCA, do Idoso, e outros, conforme registro desta pesquisa na parte referente à *atuação dos conselheiros*. O desconhecimento das agências sobre o papel do conselho e sobre as *questões sociais* do município reflete diretamente na desarticulação das tomadas de decisão e nos encaminhamentos dados. Diante das contradições em relação às funções, influência política e contribuição do CMAS no município, algumas *dificuldades* foram realçadas pelos conselheiros como necessárias à avaliação das relações entre as agências no espaço do CMAS.

**Tabela LI – Dificuldades nas relações entre agências governamentais e não-governamentais – Freqüência e Percentual.**

Dificuldades	Nº	%	Natureza - %	
			Govern.	Não-govern.
Distanciamento e desarticulação	06	30	-	-
Falta de clareza do processo histórico da assistência e competência do CMAS	05	25	-	-
Centralização do poder político pela esfera governamental	03	15	-	-
Defesa de interesses particulares ou corporativos	03	15	-	-
Divergências internas e relações de poder	03	15	-	35
Total	20	100	-	-

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Separadamente, 35% dos conselheiros das agências *não-governamentais* ressaltaram as *divergências internas e relações de poder*, sob nenhum registro das *governamentais* quanto a isso.

A maioria dos recursos que mantêm o CMAS, 60% são provenientes da FUMDEC, seguidos de 30%, do FMAS. Indagados sobre o relacionamento entre o CMAS e FUMDEC, 45% dos conselheiros responderam que *o CMAS consegue diferenciar suas competências das ações da FUMDEC* e 30% afirmaram que a *superintendência da FUMDEC distingue as competências entre as duas instâncias*.

Contraditoriamente, 15% dos conselheiros destacam a dificuldade da *centralização do poder político* pela esfera governamental e 30% propõem *maior envolvimento da sociedade civil na gestão e controle do Fundo Municipal*. Dados que confirmam a relativa participação da sociedade civil no controle do FMAS e a contrapartida financeira do município, via FUMDEC, como *insatisfatória*.

Mediante a avaliação geral sobre o seu desempenho, os conselheiros destacaram algumas propostas para melhorar sua atuação no CMAS.

**Tabela LII – Propostas de melhoria destacadas pelos conselheiros sobre sua atuação no espaço do CMAS – Freqüência e Percentual.**

Necessidades de revisão	Nº	%
Assessoria técnica qualificada e permanente	05	25
Maior conhecimento da LOAS e do regimento interno	04	20
Domínio teórico sobre a concepção da política de assistência como direito social	04	20
Formulação de estratégias de fiscalização e controle	03	15
Conhecimento do Plano Municipal de Assistência Social	03	15
Capacidade deliberativa, propositiva e avaliativa	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Em síntese, são os seguintes os resultados em relação ao *desempenho* do CMAS.

**Tabela LIII – Avaliação do desempenho do CMAS em relação à definição de prioridades, formulação de estratégias de controle social, cumprimento do regimento e critério de paridade, avaliação dos programas desenvolvidos pelas agências, proposição de critérios para uma política financeira e organização de cursos e seminários de capacitação.**

Avaliação	N.º	%
Definição de prioridades para a Assistência:		
- Satisfatório	09	45
- Insatisfatório	02	10
- Regular	09	45
Formulação de estratégias de controle social:		
- Satisfatório	04	20
- Insatisfatório	04	20
- Regular	12	60
Cumprimento do regimento interno e do critério de paridade:		
- Satisfatório	16	80
- Insatisfatório	0	0
- Regular	04	20
Avaliação dos programas e projetos da área social desenvolvidos pelas agências:		
- Satisfatório	09	45
- Insatisfatório	02	10
- Regular	09	45
Proposição de critérios para uma política financeira:		
- Satisfatório	07	35
- Insatisfatório	07	35
- Regular	06	30
Organização de cursos e seminários de capacitação:		
- Satisfatório	05	25
- Insatisfatório	07	35
- Regular	08	40

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Em relação ao *critério de paridade*, os números demonstram contradições e ambigüidades nas respostas, confirmando a complexidade do processo de avaliação de *políticas sociais públicas*. É flagrante, na visão dos sujeitos sociais envolvidos, as formas distintas de refletir e avaliar a política com suas determinações e significados.

Ainda contraditoriamente, foram apontados como *desafios* a serem superados o maior conhecimento da lei no espaço do CMAS, desarticulação entre as agências de assistência e as três esferas de governo, centralização de poder pela esfera governamental, ausência de uma assessoria técnica permanente para desenvolver estudos e pesquisas, relações mediadas por interesses político-partidários e ampliação da concepção de assistência como direito social. Acrescente-se que esses números demonstram a dificuldade de os representantes das agências de assistência social superarem o caráter corporativo de suas representações para traduzirem as necessidades e demandas sociais mais amplas para o município. A defesa de interesses particulares leva à pouca visibilidade do CMAS como instância geradora de força política e/ou de organização coletiva, expressão de formas autônomas de representação social da sociedade civil no âmbito da relação com o Estado. Os dados evidenciam que falta ao CMAS *experiência política* na defesa de *interesses públicos*.

Algumas destas questões remetem à reflexão sobre a prática política brasileira predominante no campo das políticas sociais e as características da *burocracia estatal* nos marcos da cultura autoritária. Sobre essa questão, vale destacar apenas que essa característica favoreceu a emergência de uma *cultura burocrática* alicerçada em valores que privilegiaram a dimensão *técnica* em detrimento da *política*. A *tecnificação* fortaleceu o *discurso competente* da esfera estatal, na linguagem dos “especialistas”, em detrimento do processo de *politização da sociedade civil* como um todo.

Sobre a paridade, na visão de 89% dos conselheiros o *caráter deliberativo e paritário*, determinado por força de lei, é uma prerrogativa que vem sendo garantida e cumprida no espaço do CMAS, na medida em que o conselho, em sua composição, incorpora a representação da esfera governamental e da sociedade civil. O cumprimento do caráter *deliberativo* ficou evidenciado nos 05% das agências que afirmaram que a esfera governamental *tem tomado decisões político-administrativas à revelia das deliberações do CMAS*.

O enfrentamento dessas dificuldades pressupõe maior abertura do CMAS para se fortalecer como *espaço público*, através da comunicação direta com a população, novas alianças, mecanismos de articulação, mobilização das forças sociais e políticas da sociedade civil, buscando fortalecer as bases de apoio com uma dinâmica mais aberta que assegure os avanços a serem conquistados. Por uma questão político-cultural, há pouco exercício de enfrentamento das divergências expressas nos diferentes e múltiplos interesses presentes no

interior do conselho, que é necessário para gerar as negociações, os acordos e concessões fundamentais à orientação e direção das decisões coletivas do conselho.

Segundo Raichelis (1998), em pesquisa realizada junto aos conselheiros que integravam o CNAS em 1996, o *enfrentamento* como contraponto à despolitização, à tecnificação e aos critérios subjacentes ao financiamento da política de assistência social e à abertura exige uma *intervenção política* que extrapole os limites do próprio conselho. Para a autora,

“isso envolve, necessariamente, a criação de novos mecanismos de articulação social com os grupos interessados na definição de uma política de direitos na assistência social, mas implica, também, um investimento na formação de uma opinião pública crítica, capaz de gerar certos consensos em termos das partes sociais prioritárias para o enfrentamento da pobreza em nosso país. Desta forma, aos conselhos cabe a importante tarefa de constituírem-se em pólos aglutinadores desse processo, o que só será conseguido se forem estabelecidos fluxos contínuos de informação e retroalimentação com as forças organizadas nos Estados e municípios por meio de canais contínuos de informação com os conselhos e fóruns que se organizam nacionalmente”. (1998: 196)

Com base nisso, é possível afirmar que, através dos conselhos instituídos em nome da descentralização das ações e da criação e democratização dos *espaços públicos*, poderão ser implementadas *práticas sociais* mais participativas, com maior envolvimento da população na resolução das questões comuns referentes à assistência no município, mesmo em uma conjuntura em que a descentralização das ações, como instrumento de ação política, torna-se *contraditória*, podendo contribuir tanto para a construção de uma *cidadania ativa e participativa*, como para criar condições para a reestruturação da *hegemonia* do poder central. Haja vista a conjuntura atual em que, não obstante as conquistas e os avanços, as políticas adotadas vêm dando destaque a uma *descentralização residual* que, conforme Pereira, “privilegia o mercado, restringe ou extingue direitos e resgata velhas práticas seletivas e estigmatizantes de proteção social” (1996: 84).

#### **4.4 - O Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS-GYN: financiamento e controle social.**

Em relação ao financiamento e orçamento destinados às políticas públicas e à assistência, torna-se fundamental a definição de critérios claros e objetivos de partilha baseados nos indicadores sociais do município que atendam a pressupostos básicos, tais

como: universalização dos direitos sociais, *equidade* no rateio dos recursos (não como sinônimo de *igualdade*, mas com respeito às *diferenças*), descentralização das ações e integração da assistência às demais políticas setoriais. No município de Goiânia, a área da assistência social ainda carece de critérios claros para o *repasso de recursos*, uma vez que, ao mesmo tempo em que 40% dos conselheiros avaliam como positiva a transferência direta dos recursos para o município (administração dos recursos mais próxima das agências), 30% propõem um *orçamento próprio* para a assistência (ver Tabela XL), tendo em vista uma maior *autonomia* nessa área. Assim, não obstante as conquistas obtidas até o momento no financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos, na área da assistência, ainda há dificuldades operacionais para que o FMAS alcance a efetividade em suas ações. O CMAS-GYN mantém uma comissão fiscalizadora composta por membros do conselho para “análise e aprovação dos balancetes do FMAS-GYN” (Resolução nº 22/98), o que deve contar com o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre a *caracterização dos beneficiários* da assistência no município. Esse *diagnóstico* terá implicações diretas sobre a formulação de políticas a serem implementadas e sobre o *orçamento* a ser reivindicado para a área, bem como clareza na destinação dos recursos do FMAS. Daí a necessidade de *gestões públicas* para que o FMAS seja um efetivo instrumento de financiamento da assistência no município e se obtenha melhor qualificação técnica e política dos gestores sociais e dos conselheiros como interlocutores desse processo. Com base em informação colhida junto à Secretaria Executiva do CMAS, o município de Goiânia não conta com um diagnóstico da realidade social como referência à formulação de políticas públicas. Atualmente, está sendo feito um cadastramento das agências de assistência, coordenado pelo ER-SAS-GO, com a participação do representante do FMAS. A informação obtida foi a de que “o FMAS, como *parte integrante da FUMDEC*, vai passar a gerir todo o orçamento e financiamento dos programas sociais do município, na área da assistência social”. Isso demonstra a vinculação do Fundo à esfera governamental.

É fato empírico, destacado por 70% dos conselheiros, que os órgãos que administram os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS em Goiânia são a FUMDEC e o CMAS. 60% dos conselheiros afirmaram que os recursos disponíveis no FMAS-GO são divulgados pelas esferas competentes e 20% afirmaram que são divulgados *em parte*. Dos conselheiros, 75% confirmaram que o município conta com um gestor do FMAS-GYN. Dessa forma, os critérios adotados no financiamento das ações da assistência no município são avaliados como:

**Tabela LIV – Avaliação dos critérios de financiamento das ações da Assistência - Frequência e Percentual.**

Avaliação	Nº	%
Flexíveis e democráticos	06	30
Transparentes	06	30
Públicos	02	10
Desconhecem	04	20
Não responderam	02	10
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

Indagados sobre a relação *entre o FMAS e o CMAS*, 50% dos conselheiros responderam como sendo de *articulação e transparência nos critérios*, 25%, de *dependência político-financeira*, e 10%, que o CMAS *não tem acesso à administração direta do FMAS*. Assim, sobre a relação entre as duas instâncias, as informações se contradizem.

Apesar de 50% dos conselheiros afirmarem que essa relação é de *articulação e transparência*, foram ressaltadas como sugestão à administração do FMAS algumas *propostas*:

**Tabela LV – Propostas para a administração do FMAS – Frequência e Percentual**

Propostas	Nº	%
Orçamento próprio para a Assistência	06	30
Maior envolvimento da sociedade civil na gestão e controle do FMAS	06	30
Desvinculação do orçamento da assistência dos demais encargos do município	03	15
Maior autonomia ao FMAS	03	15
Divulgação (pública) do orçamento e recursos destinados à Assistência	02	10
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Apesar de 30% dos conselheiros avaliarem os critérios adotados no financiamento das ações da assistência como *flexíveis e democráticos* (ver Tabela LIV), esses números não expressam a opinião da maioria, uma vez que 30% propõem maior envolvimento da sociedade civil na gestão e controle do FMAS e 15% solicitam maior autonomia para o FMAS, desvinculando o orçamento da assistência dos demais encargos do município. Outro dado significativo está na proposta de 30% dos conselheiros de destinar um *orçamento próprio para a assistência*. Conforme sua avaliação sobre as três últimas questões, a *autonomia* do CMAS é *relativa*, o *controle social* nesse campo apresenta-se com *baixa efetividade* e o acesso às informações sobre o orçamento da assistência no município ainda é *precário*. A avaliação positiva sobre o *repasso direto* de recursos é proporcionalmente maior entre os conselheiros não-governamentais.

**Tabela LVI – Nível de avaliação sobre o “processo de repasse direto de recursos”, indicado pelos conselheiros - Percentual**

Natureza das agências	%
Governamentais	56
Não-Governamentais	91

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Essa constatação merece destaque quando se sabe que, em avaliação de política social pública, a questão do financiamento torna-se parâmetro de avaliação de um maior ou menor *controle social* dos conselheiros, particularmente dos representantes da sociedade civil. É através do controle social e do exercício de partilha de poder que a descentralização se efetiva, gerando impacto na realidade.

Não obstante as contradições dos conselheiros, há clareza em relação ao processo de descentralização quando se enfatiza a importância de uma administração mais próxima das agências. Conforme Relatórios das Conferências Estaduais de Assistência, as administrações estaduais, ao receberem os recursos da área federal, nem sempre dispõem de tempo hábil e condições de prestar assistência técnica necessária à celebração de convênios, contratos, acordos, em função das formalidades e exigências da legislação vigente. Assim, esse processo de repasse tende a ser demasiado complexo, particularmente para certas agências de assistência de estrutura mais simplificada de atendimento a grupos mais empobrecidos. Assim, o repasse de recursos torna-se moroso em decorrência também do excesso de burocracia. Essa avaliação reafirma a importância de *um repasse direto para o município*, ou seja, da União para o município, sem a mediação do Estado, tendo em vista a autonomia daquele na administração dos próprios recursos.

É nessa perspectiva que as agências avaliam o *impacto* do repasse direto dos recursos para o município.

**Tabela LVI – Avaliação das agências sobre o impacto das mudanças ocorridas mediante o repasse direto dos recursos para o município – Freqüência e Percentual.**

Mudanças	Nº	%
Administração dos recursos mais próxima das agências	08	40
Democratização do acesso aos recursos financeiros	06	30
Eliminação de mecanismos clientelísticos e eleitoreiros	03	15
Ausência de impacto	03	15
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Essa avaliação faz refletir sobre a necessidade de maior inserção dos representantes da sociedade civil na adoção de instrumentos democráticos de *avaliação e*



*controle social* de políticas sociais públicas, particularmente da assistência social. É através desse *controle social* que se dá a *participação política* dos segmentos sociais. É nesses espaços públicos que esses grupos poderão vir a ser reconhecidos como sujeitos portadores de *direitos* e não apenas de *carências sociais*. Esse é o *potencial emancipatório* da assistência e aí está também o seu *caráter contraditório*. Daí que suas ações não podem ser analisadas sob uma única perspectiva. Se, de um lado, as ações assistenciais, sob a ótica da *tutela*, geram conformidade e passividade, de outro, na ótica dos *direitos de cidadania*, geram resistência e abertura de novas possibilidades aos cidadãos, quando são colocadas como estratégias dinamizadoras do *protagonismo* desses sujeitos sociais. Daí a necessidade de maior articulação com usuários, instituições e outros conselhos. Dessa articulação poderão surgir formas alternativas de gestão compartilhada para o FMAS.

Em relação ao controle financeiro, sobre a transferência de recursos do Estado para o Município, 40% do total geral dos conselheiros avaliaram-na como *positiva*, 35% exigiam *maior autonomia e fortalecimento do município*, e 25% consideraram o *repassé apenas de encargos e responsabilidades, sem poder de decisão*.

**Tabela LVII – Avaliação geral dos conselheiros sobre a *transferência de recursos da União para o município (fundo a fundo) e, separadamente, em função da natureza das agências, destacando o item “maior autonomia e fortalecimento do município” - Percentual***

Tipo de avaliação	Natureza das agências		
	Geral	Governamental	Não-Governamental
Como positiva	40%	-	-
Maior autonomia e fortalecimento do município	35%	56%	91%
Apenas repasse de encargos, sem poder de decisão	25%	-	-

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Avaliadas separadamente, 91% das agências *não-governamentais* ressaltaram a *maior autonomia e fortalecimento do município* em relação a 56% das *governamentais*. Os conselheiros fizeram ainda a avaliação dos *convênios* firmados diretamente no município, que se traduziram em democratização das ações e flexibilização dos critérios.

**Tabela LVIII – Avaliação em relação à celebração de convênios diretamente com o Município - Freqüência e Percentual.**

Avaliação	Nº	%
Ampliação do acesso das agências aos convênios	10	50
Agilidade na celebração dos convênios	07	35
Flexibilização dos critérios	02	10
Situação inalterada	01	05
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros-GYN - julho/agosto - 1998.

A função de *coordenador e fiscalizador das ações em sua esfera*, ressaltada por 40% dos conselheiros em relação ao papel do Estado, demonstra clareza sobre a competência dessa instância no processo de descentralização. Esse nível de compreensão é importante, considerando uma conjuntura que reproduz uma histórica *indefinição de competências* nas três esferas, particularmente quando se trata de partilha de *poder político*. A eliminação de tendências cooptadoras e de mediação de mecanismos clientelísticos e eleitoreiros passa pela clareza e distinção dessas competências. Assim, gradativamente, a nova condição cria as possibilidades de superação da cultura do fisiologismo e do apadrinhamento político e aumenta a capacidade de formulação de estratégias de fiscalização e controle social de política.

É muito significativo o avanço registrado pelos conselheiros em relação à *celebração de convênios* diretamente no município: 50% destacam esse aspecto, ressaltando a ampliação do acesso e a agilidade do processo. Com base em suas informações, 55% das *agências prestam contas da aplicação dos recursos*, 15% *não prestam contas* e 10% *prestam contas em parte*.

**Tabela LIX – Prestação de contas da aplicação dos recursos, pelas agências – Freqüência e Percentual.**

Prestação de contas	N.º	%
Sim	11	55
Não	03	15
Em parte	02	10
Não respondeu	04	20
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Apesar de a maioria das agências prestar contas da aplicação dos recursos, os dados demonstram a precariedade do acompanhamento e fiscalização das agências feitos pelos conselheiros.

Em relação ao destino, periodicidade e formas de prestação de contas, há as seguintes informações.

**Tabela LX – Destino, periodicidade e forma de prestação de contas por parte das agências - Percentual**

<b>Destino - Periodicidade - Forma</b>	<b>%</b>
Tribunal de Contas do Município	35
CMAS-GYN	25
SAS/ERSAS-GO	15
Prestam contas mensalmente	40
Prestam contas anualmente	25
Não responderam	35
Através de Planos de Aplicação	45
Através de Balanços Financeiros	15
Através de Relatórios	25

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Ainda sobre a questão do financiamento da assistência no município, o conhecimento dos conselheiros referente à proposta Orçamentária da Assistência para 1998 é o seguinte:

**Tabela LXI – Conhecimento da Proposta Orçamentária da Assistência para 1998 – Freqüência e Percentual.**

<b>Conhecimento</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Não	08	40
Sim	07	35
Em parte	05	25
Total	20	100

Fonte: Pesquisa realizada junto aos conselheiros do CMAS-GYN - julho/agosto - 1998.

Dessas agências, 40% foram informadas sobre os recursos disponíveis para a assistência através de *documentos da FUMDEC* e 20%, através dos *arquivos do FMAS*.

São diversas as fontes de receitas das agências: 40% das agências de assistência são mantidas pela *FUMDEC*, 30%, pelo *FMAS* e 20%, com recursos *próprios*. Na informação do CMAS, no município de Goiânia, o repasse de recursos às agências se dá mediante a arrecadação feita pelo FMAS dos recursos financeiros do município e da esfera federal. O FMAS não arrecada recursos provenientes do Estado. A maior participação financeira, portanto, é do município.

Na avaliação da infra-estrutura existente e do atendimento prestado, as agências levantaram algumas *propostas*, muitas delas já ressaltadas:

- criação de uma *equipe técnica, multidisciplinar* no CMAS;
- assessoria e acompanhamento às agências de forma mais efetiva;
- fiscalização nas aplicações dos recursos;
- ampliação do espaço físico e aquisição de mais equipamentos;

- instalação, nas Unidades de Saúde, de *equipe interdisciplinar* (assistentes sociais, médicos (as) e enfermeiros (as));
- maior destinação de recursos para a assistência no município;
- desenvolvimento de *estratégias de combate à pobreza*;
- ampliação da atuação do CMAS em relação à *descentralização*;
- desenvolvimento de *pesquisas e estudos* sobre a realidade social do município (diagnóstico) com assessoria das universidades.

Com base nessas duas avaliações dos conselheiros, é possível afirmar que a *questão do orçamento* destinado à assistência mediante a atuação do CMAS-GYN no *repasso direto dos recursos* para as agências caracteriza-se como um processo que caminha a passos lentos. Essa avaliação é comprovada quando 50% avaliam que houve ampliação do acesso aos convênios firmados (ver Tabela LVIII) e 40%, que a administração dos recursos ficou mais próxima das agências (ver Tabela LVI). Contraditoriamente, 30% propõem um orçamento próprio para a assistência e 30% um maior envolvimento da sociedade civil na gestão e controle do FMAS (ver Tabela LV). De outro lado, apesar de 35% afirmarem positivamente, 40% dos conselheiros afirmam *não conhecer* a proposta orçamentária da assistência para 1998 (ver Tabela LXI) e 25% ressaltam que a conhecem *em parte* (ver Tabela LXI). Esse desconhecimento traduz o pouco domínio de informação sobre a definição de critérios de partilha e repasse de recursos às agências, fundamental para o controle e a fiscalização de uma política social pública. Acrescentem-se a isso os aspectos ressaltados como *sugestões - maior fiscalização nas aplicações dos recursos e maior destinação de recursos para a assistência* no município - e serão notados os complexos mecanismos de mediação utilizados pela ação estatal na definição das políticas sociais e seu financiamento.

Com base nessa constatação, compete aos conselheiros, na dinâmica interna do CMAS, ter maior domínio das informações sobre o orçamento e dos mecanismos e estabelecer *vínculos orgânicos* com as bases sociais na busca de articulação e estabelecimento de parcerias em relação aos demais projetos e propostas políticas em desenvolvimento no município. Não se faz assistência apenas com criatividade, sem recursos financeiros. Daí ser necessário desenvolver a *cultura da fiscalização e controle social* dos recursos destinados à assistência, tornando-os *públicos*, integrar ações, buscando as interfaces da assistência com as demais políticas da Seguridade (saúde e previdência) e

com a educação também na *área do financiamento*, tendo em vista uma maior alocação de recursos e a prestação de um atendimento de maior qualidade ao público usuário dos serviços assistenciais. O que torna imprescindível conhecer o orçamento total do município destinado à Seguridade e os critérios de repasse desses recursos para o município, particularmente em relação à assistência. É preciso verificar se a proposta orçamentária do município prevê aumento de *metas* para além dos programas já existentes, implantando novos programas de assistência social de forma regular, contínua e permanente, em atenção às necessidades sociais da população. Outro desafio está em denunciar a cultura do *uso abusivo de pleitos e emendas parlamentares* que desqualificam uma prática social que se pretende ética e cidadã e contraria o princípio da equidade, da universalização de direitos e do acesso aos benefícios e serviços sociais. É necessário estar atento aos argumentos de *escassez de recursos financeiros* como forma de justificar a retração do Estado na área. Essa proposição faz parte da lógica que fundamenta as propostas neoliberais, em que a *descentralização* não é entendida como estratégia de *democratização*. Segundo Stein, “como estratégia de redução do gasto público, a descentralização identifica-se com a seletividade no atendimento de demandas e necessidades, contrapondo-se às expectativas de universalização dos direitos sociais”. (1997: 07)

Raichelis (1998) propõe à sociedade civil, como contraponto aos cortes do governo na área do financiamento, “recuperar a dimensão política subjacente aos critérios de distribuição dos recursos, mediante a adoção de mecanismos que dêem visibilidade e publicidade às informações referentes ao financiamento da política de assistência social”. (1998: 195)

#### **4.5 - O Plano Municipal de Assistência Social de Goiânia – PMAS-GYN - 1997: conhecimento e avaliação.**

Em relação à avaliação e formulação de políticas sociais contidas nos Planos e ao desempenho dos conselhos no campo do planejamento, o princípio norteador de uma análise deveria ser o de que os *direitos* operam como princípios reguladores de diferentes práticas sociais e por isso definem as regras da vida social, na perspectiva de maior equidade e justiça sociais. Somente na perspectiva do atendimento aos direitos, serão

possíveis o *planejamento* e o desenvolvimento de uma ação conjunta na elaboração de um Plano que inclua programas com propostas de várias frentes de ação, envolvendo os vários setores que compõem a esfera municipal. Se necessário, é preciso dar início à reestruturação do aparato administrativo para qualificar os serviços, criando uma infraestrutura adequada. Com base na LOAS, os planos municipais deverão sugerir e garantir esse planejamento ao executivo. Os Planos deverão, ainda, ser elaborados com base nas proposições das Conferências de Assistência Social, nas três esferas de governo. À sociedade civil e aos conselhos compete o desafio de aprender a trabalhar com diagnósticos econômico-sociais, com dados estatísticos, demandas e metas, para fazer chegar, de forma ágil e competente, os serviços sociais aos seus destinatários. O exercício de formulação de políticas e de controle social não se dará apenas pela informação, mas, sobretudo, pela *apropriação e conhecimento das ações públicas*. Essas ações, uma vez desenvolvidas, têm o compromisso de alterar o *quadro social local*, revertendo os indicadores sociais que o município apresenta, assegurando proteção social aos usuários. No entanto, à sociedade sempre esteve interdito esse acesso. Com a implantação do sistema LOAS, foi regulamentada sua inserção no espaço público das políticas sociais.

Sobre se as agências conhecem o *Plano Municipal de Assistência Social de Goiânia*, 65% afirmaram que *sim* e 25% afirmaram *em parte*. Contudo, diante da inexistência de estudos e/ou diagnósticos que possam caracterizar o *mapa da exclusão social do município*, tanto para dimensionar o que está sendo gasto efetivamente quanto para definir o montante ideal à garantia das necessidades sociais dos segmentos, torna-se difícil redimensionar as ações da assistência no município.

Em relação às *Observações gerais – Sugestões*, alguns conselheiros apontaram *dificuldades* como contribuição ao processo de implantação da LOAS no município. Por tratar-se de uma *questão aberta*, as análises foram consideradas apesar de muitas delas confirmarem os destaques feitos no questionário.

*Mereceram destaque:*

- “*dificuldades na contrapartida financeira do município de Goiânia*”;
- “*corporativismo entre as agências*”;
- “*ausência de participação mais efetiva das agências de assistência*”;
- “*pouca instrumentalização das agências em gestão e controle de políticas públicas*”;

- *“ausência de disponibilidade de dados referentes aos recursos financeiros”;*
- *“descaso em relação aos direitos da mulher no município”;*
- *“pouco poder de negociação das agências junto aos gestores do Fundo e aos legisladores”;*
- *“desarticulação da Assistência com as demais Políticas Sociais”;*
- *“insuficiência de recursos para a área social”;*
- *“pouca participação dos usuários no processo de descentralização das ações e no próprio CMAS”;*
- *“baixa capacitação técnica dos conselheiros e gestores sociais”;*
- *“ausência de parcerias e de vontade política dos governantes”;*
- *“desinformação sobre a Assistência Social/LOAS”;*
- *“prevalência de uma cultura política paternalista e clientelista;*
- *“indefinição de responsabilidades e competências nas três esferas de governo”;*
- *“paralelismo e superposição de ações”;*
- *“repasso de recursos fora do prazo e a quem do de direito”;*
- *“presença de mediações político-partidárias e da cultura do primeiro damismo”;*
- *“desconhecimento da LOAS pelos usuários da assistência”;*
- *“o reordenamento institucional e o processo de descentralização caminham a passos curtos e lentos, no município”;*
- *“precariedade da rede de atendimento às demandas e programas. Serviços de baixa qualidade prestados à população”.*

#### Sobre o Plano:

- *“não há indicadores sociais suficientes no município”;*
- *“o Plano foi elaborado a partir das deliberações das Conferências e dos dados existentes na FUMDEC”;*
- *“o Plano foi elaborado por equipe técnica contratada pelo governo do município, sem discussão com a sociedade, para cumprir uma exigência da LOAS”;*
- *“o objetivo do Plano foi garantir o repasse de recursos financeiros às*

*agências”.*

Sobre o CMAS:

- *“uma instância como agente político no processo de descentralização”;*
- *“instância de repasse de informações às agências”;*
- *“os conselhos foram criados e são sérios. Contudo, há desrespeito em relação às suas decisões e deliberações”;*
- *“pouco compromisso e responsabilidade com a função de conselheiro(a)”;*
- *“pouca definição de estratégias que promovam e dêem visibilidade política às ações do CMAS e pouca divulgação de suas ações”.*

A oportunidade dessa questão aberta no final do questionário representou para os conselheiros um “*espaço livre*” para análises particulares e específicas, ocupado predominantemente pelas *não-governamentais*, com enfoque crítico-analítico.

Na medida em que as questões foram sendo confirmadas, demonstrando regularidade em relação ao que os conselheiros haviam ressaltado no decorrer da pesquisa, esses dados passaram a ganhar significação para a consistência e legitimidade das conclusões da pesquisa. Apesar de serem posições particulares e diferenciadas, elas expressam uma visão de totalidade em relação às questões comuns relativas ao objeto da pesquisa. Elas confirmam algumas particularidades da assistência no município, remetendo inúmeros desafios ao CMAS no enfrentamento da operacionalização das diretrizes da LOAS em Goiânia.

Em contrapartida, não há destaques em relação à concepção de assistência como *política social* concretizadora de *direitos sociais*. A baixa frequência com que essa questão aparece é reveladora da pouca significação que ela ainda tem. Não se percebe, entre os conselheiros, uma relação direta entre a concepção de *direito social* e a aplicabilidade desse conceito nos marcos da LOAS. Este estudo entende que essa incompreensão dificulta a efetividade de sua dimensão *pública* para a democratização da assistência como *direito social*.



## DIREITO E POLÍTICA SOCIAL: CONCLUSÃO

Num sentido amplo e tomando-se os dados investigados, é possível afirmar que os conselheiros do CMAS-GYN apresentam diferentes níveis de inserção na área social. Sem entrar no mérito de sua representatividade, prática política e condição de classe social, conclui-se que os conselheiros têm formação política diferenciada que interfere em suas avaliações sobre a política de assistência social do município. Pelo desconhecimento detectado sobre a legislação básica da área e suas competências, o desafio maior está em capacitar, em particular, a rede de agências da sociedade civil, ou representações populares nos espaços institucionais, para assumir e desenvolver a capacidade de formular e fiscalizar políticas, elaborar propostas, defendê-las nos espaços públicos e manter uma participação mais efetiva no espaço do CMAS-GYN.

O problema levantado pelos conselheiros quanto aos segmentos atendidos pelas agências evidencia sua situação de *vulnerabilidade social*. Os usuários da assistência no município apresentam-se como portadores de múltiplas necessidades sociais. A pesquisa demonstrou que esse público é reconhecido muito mais por suas *carências* do que por seus *direitos*.

Do ponto de vista do *impacto* da LOAS nas agências e em relação à implantação do sistema LOAS em Goiânia, constatou-se uma prática e uma concepção de assistência ainda *objeto de medidas provisórias, programas emergenciais, com ações pontuais e isoladas*, de reduzido *impacto* nas agências e na realidade dos usuários atendidos em seus programas. Ainda há a prevalência de relações de *tutela* que geram dependência e obrigações, e não *direitos*.

A avaliação da assistência social no município de Goiânia ainda precisa referir-se a processos que tenham *continuidade, financiamento, abrangência, fiscalização e*

*controle social* das ações e serviços que a política oferece como resultado dos *direitos* que a lei afiança e assegura.

Na relação *Estado e sociedade*, apesar de os conselheiros apontarem como avanços obtidos com a LOAS a criação do CMAS e do FMAS, a elaboração do PMAS e a realização das Conferências Municipais, os seus benefícios foram identificados na prestação continuada - BPC como *excludentes e contraditórios*, se utilizados na definição dos padrões mínimos necessários. A ênfase dada aos critérios da *focalização da pobreza e exclusão social* confirma a avaliação sobre os *critérios restritivos* aplicados ao referido benefício e expressam a *lógica privatista e excludente* que norteou a regulamentação da assistência. Esses dados revelam a distância histórica entre o que é proposto e o que é real, ou seja, entre a *igualdade jurídico-formal* constituída e a *igualdade real*. O “relativo” conhecimento da lei demonstrado pelo grupo de conselheiros *não-governamentais* indica a pouca visibilidade que a LOAS tem junto à sociedade civil e o seu estágio de implantação em Goiânia. Para a maioria dos conselheiros, a lei gerou impacto *em parte*, uma vez que ainda não se efetivou em relação a uma série de dificuldades apontadas, dentre as quais merecem destaque a morosidade na implantação das diretrizes, a ausência de *controle social* e a implementação de ações sem o devido preparo das agências.

Constata-se a ausência de qualquer relação entre a concepção de *direito social* e a aplicabilidade desse conceito nos marcos da LOAS. Percebe-se uma avaliação fragmentada em relação a aspectos isolados. Não há registros significativos de uma avaliação positiva sobre um *impacto* maior da lei com *mudanças substantivas* na realidade das agências no que se refere às providências tomadas e desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade civil na *formulação, gestão e execução da política*. Este estudo entende, por princípio, que são as *políticas* adotadas que concretizam os *direitos* constantes na lei.

Chama a atenção a relação estabelecida entre os conselheiros *governamentais* e o poder público formal, a partir da representação *oficial* que incorporam e trazem para o CMAS nas questões relativas à coordenação do processo no município. Essa relação interfere diretamente em seus argumentos e postura política e, em particular, na ausência de enfrentamentos sobre as questões mais complexas da assistência. Em contrapartida, os conselheiros *não-governamentais* demonstram maior *liberdade e autonomia* (criticidade) para avaliar as contradições da lei e do processo como um todo, revelando uma *contradição* que é possível localizar no *preceito neoliberal* da *ineficiência do público* muitas vezes entendido como *estatal*. Tal idéia está muito presente entre as agências. Ao destacar os

entraves do processo em relação à aplicabilidade da lei, os conselheiros demonstraram clareza sobre a defasagem existente entre o texto legal e sua incorporação pelo aparato estatal. No entanto, desconhecem os mecanismos e estratégias necessários à *efetividade* da descentralização no município, em particular no que se refere ao *controle social* e *publicização* das ações da assistência.

Assim, por um lado, contraditoriamente, a LOAS é vista como instrumento legítimo que *oferece garantias legais, flexibiliza o acesso, dá legitimidade às demandas sociais e democratiza as ações da assistência* no âmbito das relações entre *Estado e Sociedade*. Por outro, a abertura à *participação* ainda é restrita e insuficiente e não corresponde às reais *necessidades sociais* dos usuários. Esses fatos evidenciam o quanto a lei ainda está distante de sua efetivação, demonstrando que a *igualdade formal* constituída não encontra contrapartida na *igualdade real*. Em vista disso, entende-se que a *efetividade* das diretrizes da LOAS no município corre sérios riscos neste momento de crise da sociedade brasileira, o que compromete a afirmação e o reconhecimento da assistência como *política social pública* concretizadora de *direitos sociais*. O desafio está em apreender as contradições do processo e transformar as diretrizes da LOAS em estratégias eficazes para a democratização da *gestão pública* da assistência e em *critérios de partilha* que passarão a orientar as relações entre *Estado e sociedade civil* no município de Goiânia.

Apesar dos *avanços* evidenciados pelos conselheiros em relação à possibilidade de construção de uma *gestão descentralizada* no município, as conquistas não significaram, ainda, a garantia de sua efetivação. Há divergências claras na avaliação feita em relação à *efetividade* das ações no município, quando afirmam que a *descentralização* “*ocorreu em parte*”. No município, essa diretriz se traduz em pouca visibilidade da assistência como *direito do cidadão e dever do Estado*.

Outro aspecto refere-se à transferência de responsabilidades e encargos *sem* deslocamento de competências e poder decisório (desconcentração) para o município, que ainda se constitui instrumento de poder político e mecanismo de controle do Estado. Essas razões são suficientes para se afirmar que são vários os desafios que se interpõem no processo de reconhecimento, legitimação e aplicabilidade das diretrizes e princípios da LOAS no município de Goiânia. Há um longo caminho a ser percorrido, tendo em vista a *descentralização*. Nessa perspectiva, as medidas propostas relativas a uma maior *participação da sociedade civil* nas *decisões, fiscalização e controle social* das ações da assistência e a necessidade de maior *impacto da LOAS* na realidade das agências confirmam

essa avaliação. Essas propostas, por si só, são reveladoras da ausência de definição e implantação de *políticas públicas* no campo da assistência e demonstram clareza dos conselheiros em relação às prioridades a serem definidas no município.

Apesar dos avanços destacados, essas mudanças revelam-se pouco expressivas em relação à análise do conjunto dos dados. Constata-se uma *baixa efetividade da descentralização*, no sentido de que estas mudanças ainda não foram suficientes para gerar *impacto* na realidade das agências. O que se verifica é que a *descentralização* como instrumento de *controle social* e *partilha de poder* é um processo a ser construído em Goiânia, apresentando-se, ainda, no plano das intenções e nos limites do texto legal. As relações entre *Estado e sociedade* revelam um nível de articulação que ainda não conseguiu apontar para uma *descentralização* capaz de alterar a correlação de forças entre os representantes do poder local e os segmentos da sociedade civil, o que permite afirmar que o *modelo de gestão político-administrativo* de assistência implantado em Goiânia apresenta, como *tendência*, a característica de *desconcentração* das ações da assistência, da esfera federal para a estadual e desta para a municipal. Esse modelo por si só não é suficiente. Além de reforçar a *dimensão tutelar e clientelista* da assistência, tem implicações diretas no campo das *decisões, formulação e controle* de políticas públicas. No caso de Goiânia, o *processo de emancipação político-administrativa* no município está em construção, não sendo suficiente, pelo estágio em que se encontra, para provocar alterações de *impacto* no campo da assistência social. Com base na afirmação de Vieira (1998), de que “o *controle social* da administração pública, como forma de ação democrática, representa um dos elementos mais importantes da *democracia*, no contexto do Estado de Direito democrático” (1998: 11), é possível afirmar que a sociedade civil goianiense, com base em sua representação no CMAS, via agências de assistência social, apresenta um escasso exercício de *controle social* da administração pública. Esse exercício ainda é pouco expressivo, apresentando-se com pouca *visibilidade social*. Não há uma efetiva partilha e transferência de poder conforme preconiza a LOAS, não obstante os esforços e o *discurso oficial* sobre a necessidade de se cumprirem as determinações legais. Nesse cenário político, aparece o protagonismo da esfera de poder municipal na *execução* dos programas de assistência social que, no entanto, resente-se das diretrizes definidas pela esfera federal, apontando tensões e indefinições que permeiam as relações entre as três esferas de governo nesse campo.

Outra tendência é que o envolvimento e participação da *sociedade civil* ainda não conseguiram *marcar* as discussões no campo da assistência como um *direito social*. A

maioria dos programas e projetos sociais ainda está focalizado na *pobreza extrema*, prevalecendo a concepção da assistência *stricto sensu* em detrimento da assistência social *lato sensu* (Pereira: 1989). Há poucas referências à presença de um *poder local* no município com a participação ativa de *movimentos sociais organizados* nos espaços e fóruns de construção do sistema descentralizado de assistência. Tais questões têm a ver com as indefinições e a ausência (até dezembro último - 1998) de uma Política Nacional de Assistência Social para o país. Consta-se a ausência de organizações próprias dos usuários em todo o sistema, para além da representação no CMAS. Isso demonstra a necessidade de se vincular a luta pela expansão de *direitos* sociais à ampliação de *espaços públicos*. É pouco significativa entre os conselheiros a concepção de descentralização como *instrumento de ação política, controle social* e defesa e garantia dos *direitos sociais*. Há pouca discussão sobre as possibilidades de *publicização* dessa diretriz e sobre o significado da nova condição da assistência a partir da Constituição de 1988. Acrescente-se a essa avaliação, o reduzido espaço de interlocução entre a sociedade civil e a esfera governamental. O que está em jogo é a pluralidade de interesses e a correlação de forças sociais em disputa pela *hegemonia e direção política*. No município, esses espaços revelam-se *restritos*, não existindo um alargamento dessa interlocução, em especial pela *esfera não-governamental*. Essa desarticulação tem sua expressão maior nas dificuldades que os conselheiros apresentam para expressar *demandas coletivas* e transformar as *necessidades sociais* do município em *propostas para políticas públicas* a serem incluídas na agenda do município. Como consequência, a ausência de um *cadastro unificado das agências* e a *não efetivação da descentralização* têm impedido o fortalecimento da *rede de serviços assistenciais* com ações regulares, contínuas, submetidas a um sistema de avaliação e fluxos de informação e comunicação.

A pesquisa aponta para o comportamento contraditório e ambíguo dos conselheiros em relação à *descentralização* como processo democrático e participativo. Para além das diferentes concepções e práticas políticas, essas contradições revelam as *particularidades* que perpassam o campo da assistência, caracterizando-a como um espaço de interesses divergentes entre as esferas *governamental* e *não-governamental*. Assim, a confirmação da presença e influência de *mediações político-partidárias* no processo demonstra que Goiânia ainda sofre as influências de um *Estado patrimonial*, presentes em sua própria configuração histórica a partir de sua fundação, conforme registros em seus documentos históricos (PMAS-GYN, 1997).

Para alguns conselheiros, a *descentralização* ampliou e qualificou sua concepção e atuação no campo específico da *gestão pública* no espaço das agências que representam. Contudo, nessa avaliação, os dados se contradizem e levam à conclusão de que, quando as mudanças ocorrem no âmbito das agências, ou seja, no espaço de sua *administração interna*, há avanços em relação à *gestão pública*, apesar das ambigüidades reveladas no decorrer do processo. Por essas razões, os desafios apontados à descentralização no município não são poucos. Ainda há grandes dificuldades para uma mobilização em torno das *questões sociais*, sinalizando para a necessidade de um *reordenamento institucional* com redefinição das prioridades e uma reestruturação das ações nesse campo. Os resultados da pesquisa reafirmam o suposto de que a assistência social no município, como *questão de interesse público* e *objeto de lei*, requer uma ampla revisão das concepções e práticas conhecidas como o tradicional *voluntariado* e o *primeiro damismo*, que confirmam o *patrimonialismo* presente nas relações de poder. Essas avaliações levam à conclusão de que, em Goiânia, o *reordenamento descentralizador da assistência social* é um processo em instalação e ainda há de levar algum tempo para se configurar como uma modalidade de *gestão pública* viabilizadora dos *direitos sociais*.

Com base no exposto, a avaliação confirma a indefinição de um quadro de metas, ausência de *impacto* das ações assistenciais, implementação de projetos de pouca visibilidade social e inexistência de formas de *controle social*, questões que têm contribuído para a caracterização do quadro de baixa efetividade da *publicização* da assistência social no município de Goiânia.

No campo das relações *Estado e Sociedade* no espaço do CMAS, a efetivação de suas ações, em Goiânia, está se dando de forma lenta, fragmentada e pontual, com reflexos das tendências históricas que sempre marcaram as relações entre as esferas *governamental e não-governamental*. Os conselheiros confirmam suas limitações e reduzida experiência em *gestão e controle social* de política pública. A auto-avaliação em relação à própria participação evidencia uma *baixa efetividade das ações* e confirma a *reduzida capacidade deliberativa e propositiva*, bem como o *despreparo técnico e político* de alguns representantes. No conjunto dessas questões, é possível concluir que o CMAS caracteriza-se como um universo de pluralidades e diferenças e se compõe muito mais pelas *ambigüidades e contradições* que traz em sua composição do que pela *unidade de propósitos* que deveria nortear suas ações e sua capacidade deliberativa. Há que estabelecer relações de parceria, articulação e transparência de critérios, e não de *subordinação*,

buscando construir uma *pauta comum* entre governo e sociedade civil no atendimento às *necessidades sociais básicas* dos usuários da assistência. Ao CMAS, como *espaço de gestão pública*, cabe consolidar uma competência que lhe dê o estatuto de *interlocutor* nesse processo. Isso significa adquirir *autonomia* no campo da defesa e garantia dos *direitos sociais*, com definição clara de parâmetros democráticos de *controle social*.

A desarticulação dos conselheiros entre si e do CMAS com os demais conselhos municipais e estaduais revela a inexistência de uma *cultura política* no município, de formação de uma *vontade coletiva* que seja capaz de enfrentar, de forma articulada, as forças hegemônicas locais e regionais e transformar as relações vigentes entre *Estado e sociedade*. A pesquisa aponta para a necessidade de maior articulação entre as políticas que integram a *seguridade social*, embora sejam flagrantes as diferenças entre as três áreas (assistência, saúde e previdência) do ponto de vista do financiamento, da tradição e dos seus mecanismos organizativos.

É necessário ao CMAS interpretar os mecanismos da lei e trabalhar suas diretrizes com *rigor e radicalidade democrática*. Para tanto, é preciso trazer a discussão da *questão social* para um campo novo, o da universalização dos *direitos sociais*, da *parceria Estado-sociedade* e da *responsabilidade pública*.

Em relação às possibilidades reais (e legais) que o CMAS tem como instância de formulação e fiscalização de políticas públicas com ações descentralizadas, ainda há pouca efetividade em suas ações para o impulso de *publicização* da assistência no município de Goiânia, como uma política que assegura *direitos sociais*. As avaliações dos conselheiros sobre o *modelo de gestão* preconizado pela LOAS revelam a clareza que têm sobre a complexidade do processo de *transferência de poder decisório* para o município. Essa ausência reflete-se na falta de possibilidades de um *controle social efetivo* e de mudanças no modelo de gestão. Falta ao CMAS o estabelecimento de ações sistemáticas e contínuas. Para tanto, é preciso fixar as *prioridades sociais* do município, com atuação eficaz na definição de estratégias a serem adotadas no enfrentamento à *pobreza*. No entanto, vale ressaltar que as experiências do CMAS, ainda que muitas delas restritas a mecanismos burocráticos de ordem normativa e legal, demonstram estar em curso uma forma de *gestão social* que revela o início de uma inflexão na prática dos representantes da sociedade civil e do próprio governo do município no enfrentamento das *questões sociais* locais.

O que se questiona é sua real possibilidade de vir a constituir-se em um espaço *plural, democrático e representativo*, diante das resistências históricas do Estado e das

instâncias burocráticas em incorporar as novas demandas sociais e as ações desses novos *sujeitos sociais*. Contraditoriamente, o processo de criação e instalação do CMAS revelou-se atravessado por relações de *antagonismo, reciprocidade e complementariedade*. No limite, trata-se de avaliar se o executivo alterou, de forma significativa, suas estratégias de ação no campo da assistência e identificou as *prioridades* dadas às *políticas sociais públicas*. Com base nessas análises, é possível concluir que a defesa de interesses corporativos e particulares leva à pouca visibilidade do CMAS como instância geradora de força política e como expressão de formas autônomas de representação da *sociedade civil e do Estado*. Falta a esse conselho, dentre outros aspectos, autonomia e experiência política na defesa de *interesses públicos*.

Ao lado dos inúmeros desafios a serem enfrentados pelo CMAS, a abertura a novas articulações e a comunicação direta com a população usuária da assistência apresentam-se como questões centrais. A mobilização das forças sociais e políticas da *sociedade civil* torna-se fundamental nesse processo. Por uma questão *político-cultural*, há, no CMAS, pouco exercício da dialética entre conflito e consenso no enfrentamento dos diferentes e múltiplos interesses presentes. A implantação do sistema descentralizado e participativo em Goiânia, ao vencer a primeira etapa da estruturação formal do Conselho e Fundo de Assistência e da elaboração do Plano Municipal, deve enfrentar as restantes. Dentre elas, buscar *autonomia* de decisão do conselho considerando que essa relação fortalece a sua *capacidade deliberativa*. A condição de *dependência* do poder formal passa a configurar-se como um desafio a ser enfrentado particularmente no que se refere às competências para deliberar e fiscalizar a implantação das ações da área da assistência. O que a LOAS propõe é *parceria, articulação e descentralização*.

As questões que interferem na natureza e no âmbito mais geral das políticas sociais públicas, incluídas as de assistência, são mais amplas e complexas, conforme se buscou demonstrar nesta dissertação. A função específica dos conselhos está exatamente em interferir no curso e operacionalização dessas políticas. Ao CMAS cabe, em articulação com os demais conselhos de defesa de direitos, a tarefa de contribuir na consolidação de uma *direção social, política e cultural* para a assistência social no município de Goiânia. Isso significa formar uma *vontade coletiva* capaz de transformar não só o aparelho estatal, mas a própria sociedade civil no desenvolvimento de novas relações sociais, tendo em vista a afirmação da assistência como uma política pública de *direitos sociais*.



Em relação à questão do *financiamento* da assistência, ainda há dificuldades de *ordem política e operacional* para que o FMAS alcance a *efetividade* de suas ações. No conjunto, a avaliação dos aspectos relativos a essa área constata que o *controle social* nesse campo e o acesso às informações sobre o orçamento da assistência ainda são precários e insuficientes.

Na defesa do *repassê direto* de recursos para o município sem a mediação do Estado, é enfatizada a importância de uma administração mais próxima das agências, um maior acesso aos convênios e autonomia do município na administração dos próprios recursos. As medidas tomadas em relação aos convênios e ao *repassê direto* ao município traduzem-se em democratização das ações e flexibilização dos critérios, além de reduzir entraves burocráticos. Do ponto de vista econômico, prevalece a subordinação da assistência social à disponibilização de recursos financeiros, o que reforça o seu caráter *restritivo, estigmatizador e de dependência*.

A questão do orçamento destinado à assistência caracteriza-se como um processo que caminha a passos lentos, confirmando a tese de que a administração pública no Brasil não desenvolveu, ao longo do tempo, a cultura do *controle social* e da *avaliação* da efetividade do gasto público, particularmente em relação aos programas e projetos sociais. Ainda há desconhecimento sobre as *diretrizes orçamentárias para o município* no campo da assistência, apesar do apelo significativo dos conselheiros no sentido de desvincular o orçamento da assistência dos demais encargos sociais do município, para maior autonomia para o FMAS. No município, são complexos os mecanismos de mediação utilizados pela ação estatal na definição das políticas sociais e seu financiamento.

Há contradições na avaliação sobre o Plano Municipal. Para alguns, há ausência de definição de um *diagnóstico sócio-econômico do município* como referência ao seu conteúdo. Para outros, o Plano informa esses indicadores sociais e econômicos. As avaliações evidenciam as dificuldades relativas à inversão do processo de implantação do sistema LOAS no município, que privilegiou o repasse de recursos em detrimento da discussão das diretrizes da lei. O PMAS-GYN, conforme opinião dos conselheiros, foi elaborado para *cumprir uma exigência da LOAS* e garantir, no seu contexto, o repasse de recursos financeiros às agências de assistência do município de Goiânia.

Há necessidade de qualificar cada vez mais os conselheiros para o enfrentamento das questões referentes aos recursos disponíveis, aos critérios de partilha e à distribuição desses recursos, tendo em vista o *financiamento e controle social* da política de

assistência no município. Não há tradição de qualificação técnica nesse campo.

Apesar dos desafios e dificuldades presentes em todo o processo de implantação e operacionalização da LOAS, a constituição do CMAS foi um *marco político* importante no sentido da universalização dos *direitos sociais* e da democratização das relações entre *Estado e sociedade civil*. Em relação às funções do conselho, foram criadas condições e abriram-se possibilidades inéditas ao exercício da vigilância dos padrões de qualidade dos serviços sociais e à construção de uma nova *cultura política* em relação à assistência. A LOAS, ao propor a criação dos conselhos, propôs também a *descentralização* das ações e incentivou *formas de democracia participativa* (não obstante a prevalência do padrão patrimonial dominante nas relações sociais do Estado de Goiás).

A concepção de *descentralização* da LOAS privilegia o exercício da *participação direta* (cidadania ativa) e, nesse aspecto, ela se contrapõe ao ideário neoliberal (embora o reproduza ao adotar critérios e mecanismos restritivos na definição de padrões mínimos), que propõe a *desregulamentação social* adotando como parâmetro um modelo de “cidadania regulada e tutelada”.

Os conselhos constituem canais institucionais com a função de *participar, deliberar e exercer o controle social*. Nesse sentido, o CMAS precisa rever seu *papel político* em relação ao *controle social* efetivo das ações da assistência no município. Essa é, por excelência, sua *função política*, mesmo que tenha herdado a *função cartorial e patrimonial* do Estado brasileiro. A função administrativa é necessária, mas torna-se insuficiente na operacionalização da *descentralização* e não expressa o conjunto das competências definidas para os conselhos pela LOAS.

O desafio do momento, diante dos cortes e restrições impostos à LOAS pelo atual governo federal (FHC), está em buscar o *aprimoramento* e a *efetividade* das diretrizes desta lei. O CMAS deve buscar articulação com os setores organizados da sociedade civil regional e nacional na luta pelo fortalecimento e garantia das conquistas sociais contidas na lei. Na conjuntura atual, os critérios restritivos e estigmatizadores que os representantes do governo (setores conservadores) introduziram na LOAS (menor elegibilidade, cortes da pobreza, testes de meios, benefício de prestação continuada - BPC, e outros) foram todos ratificados pelo governo FHC. Em contrapartida, o que a LOAS tinha de *avanços sociais* foi retirado e derrubado pelas contínuas Medidas Provisórias – MPs editadas e reeditadas pelo Executivo. O controle exercido pela Casa Civil do governo e sua intervenção nas eleições da sociedade civil para o CNAS em 1998 é exemplar de como o governo federal

tem, reiteradamente, desrespeitado as decisões dos conselhos deliberativos e mesmo apostado no seu *esvaziamento*. São efetivadas somente as decisões que não contrariam os seus “interesses”. Esse tipo de prática governamental tem o objetivo de minar a *capacidade propositiva* dos conselheiros, desviando-os de seus objetivos, exaurindo o esforço participativo da *sociedade civil*. A autonomia e prerrogativas dos conselhos vêm sendo desconsideradas por decretos e outros expedientes. No caso da assistência, o governo FHC tem utilizado recursos e instrumentos jurídicos, políticos e administrativos para restringir *direitos e conquistas sociais* propostos pela LOAS. Essa atitude é reveladora de como a esfera federal não tem demonstrado interesse em debater politicamente as demandas e os rumos da *questão social* no país, muito menos a efetivação das ações da política de assistência social.

Em vista disso, a LOAS já sofreu uma total *descaracterização* em seu conteúdo e, em decorrência dessas arbitrariedades, em sua *força política e democrática*. É preciso entender os processos sociais mais amplos e as políticas econômicas de corte neoliberal que estão por trás dessas questões. Isso pressupõe atenção às análises macro-políticas e ao papel dos organismos internacionais que passaram a regular a economia mundial e as leis de mercado, definindo as regras econômicas e sociais ao país. Essas determinações neoliberais terminaram por influenciar o cotidiano das *agências de assistência social* e dos *cidadãos* no município. Não há como fugir dessa discussão, ainda que para isso seja necessário buscar a experiência e as formas de *gestão pública* utilizadas por outros conselhos (estaduais e municipais), adotando-as como referência. No caso da assistência, o final dos anos 90 tem sido marcado, sobretudo, pela resistência do governo federal em submeter suas propostas de políticas ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, num flagrante desrespeito à função deliberativa e fiscalizadora dessa instância.

A rigor, os *conselhos de assistência* são expressão da forma de *democracia participativa* preconizada pela LOAS. Em vista disso, o CMAS é, por excelência, o órgão fiscalizador que tem a função de deliberar sobre a política de assistência no município de Goiânia. Se suas ações ficarem restritas às funções técnicas e burocráticas, ele acaba reforçando e reproduzindo a prática e o conceito de *descentralização convencional* que mais se aproximam de uma *desconcentração administrativa* entendida como mero repasse de recursos ao município. Isso constitui *retrocesso político* na medida em que a *descentralização* proposta pela LOAS implica, sobretudo, na distribuição do *poder político e decisório* entre as unidades federadas do país, através do *controle e acompanhamento*

*sistemático* das ações da assistência. Sob esse ângulo, e com base nos elementos comprovados empiricamente pela pesquisa, a *descentralização* pretendida e preconizada em lei ainda não se caracterizou em Goiânia. Há um longo caminho para um processo *ativo e articulado* às demais esferas de governo (estadual e nacional) e no âmbito do município. A ênfase dada por este estudo à *função política de controle social* entende que é no “espaço plural” dos conselhos que as *proposições* dos representantes do *Estado e da sociedade civil* são explicitadas e compartilhadas, proporcionando o avanço necessário para a reversão do quadro de desigualdade sócio-política e econômica do município.

Com base na perspectiva neoliberal centrada na “eficiência, eficácia e qualidade total”, a *efetividade da LOAS* não se resolve apenas com sua implementação. É preciso muito mais. Isso explica porque, no município de Goiânia, a *participação* do CMAS pouco avançou em qualidade, não passando muito do cumprimento das exigências legais. É flagrante a reprodução da “função cartorial” dos conselhos restrita à aprovação de projetos e à liberação de recursos para as agências de assistência.

A “cultura assistencialista” e conservadora está impregnada na concepção e na prática dos agentes fiscalizadores da política de assistência no espaço do CMAS. As resistências ao processo terão que ser superadas para que a descentralização ocorra nos termos previstos pela LOAS. A rigor, nenhum conselheiro se posiciona contrário à *descentralização*, ao *controle social* e à *concepção de assistência* como uma *política pública*. No entanto, a *prática política* de muitos deles (tanto governamentais quanto não-governamentais) não guarda coerência com esse discurso. Os argumentos sobre a necessidade de implantação da LOAS com os desdobramentos da descentralização aparecem como um processo desarticulado de *concepções e práticas* de reconhecimento da assistência como *direito social* e como *ação ativa e positiva* do Estado. Sobre a *perspectiva democratizante de publicização* da assistência, as questões não são colocadas de forma clara. A prevalência da *função cartorial (técnico-administrativa)* na prática dos conselheiros em detrimento da *função pública* reduz sua “competência” para o exercício do efetivo *controle social* das ações assistenciais. Essas particularidades do CMAS demonstram que, de um modo geral, o que alguns representantes de agências de assistência social (governamentais e não-governamentais) esperam é a “provisão social” pelo Estado. Nada mais. Isso é revelador de como eles não se sentem “protagonistas” de um processo que pressupõe *participação democrática, controle social, vigilância e descentralização*. Por não estarem “identificados” com a assistência como política concretizadora de *direitos*

*sociais*, não demonstram maior empenho em participar do processo de *descentralização*. Na prática, e por uma questão cultural, os conselheiros reproduzem uma concepção “convencional” da assistência que choca com a concepção preconizada pela LOAS. No fundo, é exatamente à concepção que está presente na LOAS que os conselheiros parecem resistir. Há equívocos na distinção entre *controle social* e *provisão social*. A *provisão social* como função do Estado é entendida no sentido de “prover e fazer”. O que a LOAS propõe é a *fiscalização e o controle social da política* pela *sociedade civil*, sem que esta assuma o que é da competência do *Estado*. Na verdade, na contramão do que a LOAS propõe, o que se reivindica é uma *descentralização residual* (Mishra, 1990, apud Pereira, 1997), identificada com o projeto neoliberal, que limita e “reduz” as funções e os encargos do Estado à *provisão social*, com restrições e critérios seletivos, desresponsabilizando-o de suas funções no campo da *regulação social*. De forma paradoxal, há a prevalência da cultura brasileira dominante identificada com uma série de “vícios” de interpretação e até mesmo de “estigmas” em relação à assistência social. Esse “ranço histórico” é proveniente de práticas *assistencialistas* difundidas em períodos anteriores à LOAS. Prevalece, ainda, a reprodução da cultura brasileira que rejeita o *serviço público* como campo qualificado para a satisfação de necessidades sociais. A sociedade passa a “justificar” as ações do Estado (e o CMAS expressa isso) entendendo-as como “ajudas circunstanciais” que resultam mais da “concessão” do Estado do que dos *direitos sociais* do cidadão. Estebelece-se uma certa “cumplicidade” na relação com o Estado. Segundo Sposati (1996), “décadas de populismo e clientelismo forjaram um imaginário subalterno para o qual o *que chega é lucro*”<sup>1</sup> (1996:10). Essa cultura transforma tudo em “fetiche de ajuda” e não responde a um padrão de cidadania que prevê a *provisão social* das necessidades básicas pelo Estado. Assim, o modo político pelo qual se processa a *assistência* torna as necessidades sociais reificadas.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o CMAS-GYN constitui, hoje, um “embrião organizativo” da sociedade civil goianiense. A rigor, como instância de composição paritária e de caráter deliberativo, ele tem legitimidade para se guiar pelo princípio da *democracia participativa*, conforme previsto pela LOAS. No entanto, apesar da agilidade nas medidas tomadas pelo município em cumprimento e atenção às exigências da LOAS, o processo de *descentralização* em Goiânia tem se revelado cheio de contradições. Disso se infere que o *modelo de gestão e organização da assistência* adotado

<sup>1</sup> Essa análise está fundamentada nas reflexões de Aldaíza Sposati no Prefácio do livro: *Classes Subalternas e Assistência Social*, de Carmelita Yazbek (1996) - Tese de doutorado.

no município aponta para a necessidade de um redirecionamento na relação *Estado e sociedade civil* a partir do efetivo funcionamento do CMAS, mesmo “abrigoando” em seu interior interesses divergentes. A *efetividade* da descentralização em Goiânia dependerá, em grande parte, da articulação e participação dos representantes da sociedade civil (sem excluir a esfera governamental) e de sua capacidade de superar os particularismos e/ou a condição corporativa, tendo em vista a defesa de *interesses públicos* para o município. Essa postura política levará o CMAS a construir uma tradição e uma cultura de *participação democrática e de controle social* em Goiânia, implementando as ações da assistência sob novas bases de *cidadania social* alicerçadas em uma nova relação *Estado e sociedade* e em um novo conceito de *esfera pública*. Para tanto, a intervenção dos conselheiros do CMAS tem de estar balizada no *compromisso ético-político* assumido junto aos segmentos usuários da assistência. É no cotidiano da *ação, reflexão e ação* (práxis política) que vai sendo vivenciada a recriação de *valores éticos, portanto, públicos e universais*, capazes de estabelecer novos parâmetros para as relações sociais entre os indivíduos e a coletividade. Este espaço de *participação*, construído e garantido na própria experiência do CMAS, cria e recria as condições para o exercício de uma intervenção social legítima para além da *dimensão cartorial*. A intervenção não se efetiva sem dificuldades e contradições. A condição é assumir a *defesa das políticas públicas* e, em particular, da *assistência social* como estratégia política de uma ação que privilegie a defesa dos *direitos sociais* dos segmentos excluídos. O CMAS somente avançará nesse campo se adotar como programa central de suas ações a participação *crítica e propositiva* no processo de *controle social* das ações assistenciais no município. Caso contrário, será reproduzida a prática do fortalecimento de um falso e aparente “consenso” neutralizador das diferenças, divergências e tensões que em nada faz avançar o processo de uma *agenda social* para o município.

A conjuntura atual sinaliza para a superação da histórica fragilidade de organização e articulação da *sociedade civil*, em especial dos segmentos que representam os usuários da assistência social, e sobretudo quando se trata de *controle social*. Esses limites e dificuldades precisam ser debatidos no interior do próprio CMAS, como espaço de enfrentamento e negociação diante das diferentes concepções e práticas do campo da assistência e de estratégias para avaliá-lo e fiscalizá-lo. É através do exercício de “fazer política” de forma articulada que os conselhos vão se efetivando em *espaços públicos*. Essa é, certamente, uma forma eficaz de se *qualificar* para o exercício da parceria crítica e propositiva da função pública.

A questão central (e *cultural*) é que nem os representantes dos segmentos da LOAS nos conselhos identificam e apostam na construção democrática da *gestão pública*.<sup>2</sup> No entanto, as condições reais e históricas estão dadas pela LOAS e é preciso realizá-las. É assim que se constrói uma “noção plural” do *bem público* e se superam as práticas tradicionais de defesas corporativas e de interesses privados. A rigor, essa deve ser a referência para a *democracia* que o CMAS quer implantar para a assistência no município.

A tarefa de construir instâncias de decisão pública pressupõe abertura e disposição para trabalhos *de parceria e de alianças* na defesa intransigente da *equidade, universalidade e justiça social*. Com uma prática social fundamentada nesses valores e compromissos, crescem as possibilidades de a *sociedade civil* tornar-se instância atuante, passando a reivindicar e reafirmar, com determinação, sua *autonomia decisória*. A parceria com o poder governamental deve ser buscada tendo em vista a construção de *espaços públicos* no município. É essa a *prática social e política* que dá representatividade e legitimidade à atuação dos conselheiros no CMAS, sem privilegiar os interesses coletivos em detrimento dos interesses privados. É nesse sentido que a relação *público-privado* atravessa o espaço contraditório dos conselhos.

Ao lado desses desafios e perspectivas, a construção de uma *nova cultura* e a *efetividade da lei* têm uma relação direta com o nível de organização política, econômica e social do município. É impossível considerar a correlação de forças, as concepções diferenciadas e os interesses políticos em jogo nesse processo. Essas questões trazem desafios e dificuldades tanto para a *área governamental* quanto para a *não governamental*. No entanto, já é tempo de enfrentar, em Goiás e em Goiânia, o debate dessas questões como estratégia de superação das limitações da *cultura política* predominante no município e no Estado. Os fatores de *ordem política e cultural* terminam por determinar o nível das *relações sociais*. Sob esse ângulo de análise, compete ao CMAS observar a “coerência” na proposição das políticas sociais definidas para o município, tendo em vista as respostas concretas às *necessidades sociais* da população goianiense, em particular aos segmentos da LOAS.

Por fim, uma outra função importante a ser assumida pelo CMAS refere-se à

<sup>2</sup> A propósito, como sugestão e tomando como exemplo as “reuniões ampliadas” do CNAS, por que não “ampliar” o debate dessas questões, abrindo o CMAS à *participação* de outros *segmentos, gestores* e aos próprios *usuários da assistência*, no sentido de democratizar o debate da assistência e estabelecer interlocução com outros agentes ou segmentos que demandam *políticas públicas*? Nessa perspectiva, O CMAS pode (e deve) constituir-se num *espaço público* rico em experiências e proposições inovadoras.

sua dimensão *sócio-educativa* no contexto do processo formativo da *cidadania social* que tem como horizonte político a *elevação intelectual e cultural* dos segmentos envolvidos. Essa deverá ser a sua “proposta político-pedagógica”. Com base na perspectiva gramsciana, “toda relação de hegemonia é pedagógica” (Gramsci, 1995:37). Nesse sentido, é possível pensar a *assistência* em sua relação com a *educação*, entendendo ambas em sua dinâmica contraditória interna como *campo social de disputa hegemônica* (Frigotto, 1995). Ambas se apresentam como perspectiva de uma *totalidade histórica* e como possibilidade de constituição do *ser social*, assumindo a condição de agente básico da *produção e reprodução da cultura* como meio de *controle social* e como fator de *mudança social*. Como obra da *cultura*, e não obstante constituírem-se em suas dimensões particular e universal, elas apresentam-se como *conquistas sociais*, vez que estão ligadas à produção social e à emancipação de *sujeitos políticos*. Por concretizarem *direitos sociais*, o ponto de encontro dessas duas políticas é certamente a *história*. Até porque, neste país, a construção da *cidadania social* registra o protagonismo e luta dos atores sociais vinculados ao campo da *educação e assistência* em articulação com as demais políticas setoriais.

Concluindo, diante do *papel histórico e político* reservado à *assistência social*, resta aos membros do CMAS assumirem a sua *função política* no fortalecimento da *gestão pública* no município, propondo soluções concretas e viáveis para o cumprimento dos *direitos sociais* exigidos em lei. O CMAS espelha esse embate entre *sociedade política e sociedade civil*, operando como *espaço contraditório* que aglutina forças sociais com potencialidades e possibilidades. Para tanto, deverá vir a constituir-se em instância *aberta, democrática e plural*, fazendo uso de suas prerrogativas como conselho. Este parece ser o caminho na árdua e difícil construção da *democracia* e dos *direitos de cidadania*.

Como desafio, compete aos *conselhos de assistência social* constituírem-se em fóruns de interlocução e de co-responsabilização das duas instâncias (governamental e não-governamental), incorporando a *descentralização* como elemento central à *publicização* da assistência social como política concretizadora de *direitos sociais*.

Ao CMAS-GYN compete a função de inscrever *direitos sociais* na *agenda política* do município de Goiânia, estimulando o debate sobre o conteúdo e a formulação de políticas no campo da assistência social e os meios e estratégias para sua realização, criando condições para a assistência gerar mudanças e *impacto* na *concepção e prática* das agências. Até porque, como conclusão, a implementação da LOAS em Goiânia *não gerou impacto* nas agências de assistência social. A centralidade dos argumentos dos conselheiros,



ao justificarem por que o *impacto* ocorreu *em parte*, são tomadas, por este estudo e pela sua relevância, como *ausência de impacto*, na medida em que não promoveram mudanças *substantivas* na realidade das agências no campo da *publicização* da assistência e do atendimento às *necessidades sociais* de seus usuários.

O suposto é de que a luta pela expansão dos *direitos sociais* e a *efetivação da LOAS* estão relacionadas com a ampliação de *espaços públicos* via conselhos. Os conselhos de assistência social são entendidos como campos estratégicos de *publicização*. Nesse sentido, a *esfera pública* supera a *forma estatal* ou *privada*. A rigor, o CMAS-GYN expressa a inscrição, no plano jurídico, de formas de *gestão democrática e participativa* da assistência social no município. Daí que a *assistência social* exija a definição de padrões de avaliação do *impacto social* da LOAS e da descentralização como estratégia democrática de *publicação*.

Em Gramsci, a *sociedade civil* torna-se um momento do próprio Estado, concebido de forma “ampliada”. Para ele, o *Estado* torna-se uma síntese contraditória e dinâmica entre *sociedade política e sociedade civil* na formação de um *bloco histórico* hegemônico. É nesse sentido que a idéia de *catarse* constitui a síntese do pensamento gramsciano como um momento *ético-político* que se eleva ao nível da consciência universal. Assim, está implícito no conceito de *hegemonia* gramsciano, a possibilidade de *emancipação coletiva* de toda a *sociedade civil*. Em particular, no município de Goiânia, através do protagonismo do CMAS-GYN.

Como última questão, adotando como referência histórico-analítica a atual hegemonia dos regimes neoliberais a partir da crise do regime de acumulação fordista e do Estado de Bem-Estar Social, são claros os *enfoques economicistas* que buscam reduzir a *educação* a um mero fator de produção. Qualquer análise que se contraponha a tais enfoques significa ir contra o discurso hegemônico. No entanto, o *campo educacional* (como o da assistência), por concretizar *direitos sociais* não mercantilizáveis, demanda o máximo (e não o mínimo) da ação do Estado democrático. Trata-se de mudar a perspectiva de *gestão* e de concepção *político-pedagógica*. No presente, a luta é por ampliar a *esfera pública* tendo como utopia a real e necessária *formação humana* pela eliminação de todas as formas de *exclusão social*.

A perspectiva de *educação* que se realça é a que contempla a dimensão *sócio-educativa* como *espaço de ação política*. Nesse sentido, a temática da educação como *política social pública* força a discussão sobre o *resgate da cidadania* social como

*compromisso* histórico. É essa dimensão *sócio-política* da educação que se pretende recuperar, reafirmando o seu *compromisso histórico* e a sua *função social*, para além do ensino formal. Esse processo *sócio-educativo* realiza-se no contexto contraditório das lutas e relações sociais capitalistas. Por isso, ele não pode se circunscrever ao espaço restrito da escola. É como reflexo e expressão das *relações sociais* e parte constitutiva e constituinte dessa relação que a educação se efetiva como *esfera pública*. Não se amplia a *cidadania* sem situar a *educação* como fenómeno social cujas determinações exigem uma abordagem do ponto de vista *lógico e histórico*. Qualquer análise de uma *política social* deve fundamentar-se no desenvolvimento contraditório da *história*.

Deste ponto de vista, as determinações são verificadas na análise das relações sociais como respostas às necessidades sociais básicas. Do ponto de vista *lógico*, elas são percebidas na relação e vinculação das *políticas sociais* com a acumulação capitalista. Portanto, no próprio processo educativo como campo de *formação política* está colocada a dimensão *sócio-educativa* da educação. Essa é, por excelência, sua *dimensão pública e universal*, cuja conquista se dá a partir de uma *abordagem crítica e histórica* e de um discurso e prática contra hegemônicos.

Com base em Gramsci, o processo de passagem da esfera da *estrutura* para a superestrutura como momento *ético-político e cultural* da formação da consciência universal é eminentemente *sócio-político e educativo*. É nesse sentido que a *educação* apresenta-se como *campo de disputa hegemônica* (Frigotto, 1995) e como instrumento de *regulação e controle social* pela *sociedade civil*. Cabe a esta instância assumir esse papel histórico. Até porque a *perspectiva ampliada* de Estado inclui a *sociedade civil* e seus mecanismos democráticos na implementação de *todas* as políticas sociais públicas. A dimensão *sócio-educativa* da educação garante a concretização dos *direitos sociais* através do atendimento às necessidades sociais dos cidadãos. A educação se constitui numa ação *ativa*, viabilizadora da democracia participativa, na medida em que qualifica a vida das pessoas e grupos do ponto de vista social e aponta para possibilidades de ruptura com a *exclusão social*. Na contemporaneidade, a nova *questão social* coloca demandas que estão a exigir novas estratégias no campo das políticas públicas, em particular da *educação*. É relevante destacar que, nessa perspectiva, a educação tem demonstrado condições de estabelecer diálogo e interfaces entre sistema de *proteção social e desenvolvimento econômico-social*, por ser a política que historicamente tem revelado maiores possibilidades de ampliação e resistência nos embates e enfrentamentos políticos por melhores condições

de vida e trabalho. Setores democráticos e progressistas no campo da educação têm conduzido suas lutas com *centralidade ética* e maior *visibilidade política*. É nessa perspectiva que a educação se constitui em importante campo de embate entre *sociedade civil e sociedade política* na luta pela efetivação dos *direitos sociais*. Como política pública, ao assumir sua *função social e política*, ela se transforma em *campo social* estratégico de construção da *inclusão social* e da universalização dos *direitos sociais*.

Compete ao *Estado* e à *sociedade civil* organizada assegurar, de forma articulada, a efetividade dessas ações *sócio-educativas*, mediante projetos e programas eficazes para atender as demandas referentes às necessidades humanas que *são sociais, históricas e culturais*. Até porque, como afirma Ianni (1986), “a pessoa, grupo, classe, instituição e outros *singulares* não subsistem se a sua *universalidade* não puder manifestar-se, desenvolver-se” (1986: 57).

Isso significa situar o precário e excludente sistema educacional brasileiro no contexto contraditório das profundas transformações que vêm ocorrendo nos padrões de acumulação capitalista em âmbito mundial (“padrão flexível de acumulação”), com graves consequências no plano social, político e cultural. Somente assim a educação passa a ser incorporada na dinâmica das respostas do Estado contemporâneo à *questão social*, demarcando um redirecionamento nas tradicionais relações entre *Estado e sociedade* no campo da relação *público e privado*.<sup>3</sup>

Dessa forma, não há razões de ordem epistemológica e histórica para fixar fronteiras rígidas entre o campo da educação e as demais políticas sociais. Como política pública, o seu acerto com a *história* passa certamente pela consolidação das *esferas públicas* e pelo resgate de sua *função social e política* como *campo social de disputa hegemônica*, usando uma expressão de Frigotto (1995).

É a partir desse horizonte *prático-político* que se explicita indispensável a utilização de uma abordagem teórica que inclua e privilegie as dimensões *lógica e histórica*.

<sup>3</sup> A própria LDB (1996) como lei federal (a exemplo da LOAS) é polêmica por expressar contradições na relação *público e privado* como questão posta pela contemporaneidade. Ela não faz da *inclusão social* seu mote principal como perspectiva de superação da divisão social entre *classes sociais* antagônicas. Por isso é uma lei omissa em relação à questão: como viabilizar uma educação pública democrática numa sociedade marcadamente excludente?

Em sua constituição, a LDB apresenta limites e incoerências, na medida em que nasce do confronto de dois projetos: um que contou com a participação de setores educacionais e movimentos sociais comprometidos com a inclusão dos sujeitos sociais; e outro que sofreu influência do executivo nacional e de organismos internacionais representantes da elite econômica dominante (BID, Banco Mundial, e outros). Por isso o texto registra vozes diferenciadas. Apesar de acolher *princípios* como: *flexibilidade, autonomia, diferenças* (etnias, faixa etária, portadores de deficiência, e outros), substituir o conceito de *sistema educacional nacional* pelo *sistema de avaliação nacional* que tem a União como centro e instância centralizadora da política.

Com ela, torna-se possível combater a tese do *mercado* como sujeito social regulador das *relações sociais*, mostrando sua incapacidade de regular um campo que concretiza *direitos fundamentais* em articulação com a *saúde, assistência, cultura* e outros.

Adotar essa postura teórico-metodológica e histórica significa ir à raiz das múltiplas determinações que constituem o *fenômeno da educação* a partir de suas mediações orgânicas e secundárias. A *educação* que se pretende resgatar, portanto, é a que se consolidou historicamente no Brasil, nas décadas de 60 e 70, como *prática social* definida pelo desenvolvimento de concepções, conhecimentos, atitudes, habilidades e valores, articulado às necessidades sociais e aos interesses de *grupos e classes sociais*. Essa concepção de educação se contrapõe à concepção hegemônica atual que vê a educação como “fator econômico” independente das relações sociais de classe, ocultando as relações de poder, equalizando as *relações sociais* do ponto de vista social, econômico e político e conservando sua *natureza excludente*.

Segundo Frigotto (1995):

“a *educação*, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma constituída e constituinte destas relações, apresenta-se historicamente como um campo de *disputa hegemônica*”.  
(1995:25)

Trata-se de apreender a *função social* dos diversos *processos educativos* na produção e reprodução das *relações sociais*. No plano mais específico, são estabelecidas relações entre a estrutura econômico-social, o processo de produção, as mudanças tecnológicas, o processo do trabalho e os processos educativos ou de formação humana.

As análises de Frigotto (1995) levam à conclusão de que a superação das relações sociais capitalistas dominantes (que subordinam a *função social* da *educação* às demandas do capital) poderá ser construída e efetivada mediante a *ação política*, o fortalecimento e a ampliação da *esfera pública*. Há, portanto, uma nova *função social* adotada pelos sistemas *educativos* diante das novas formas assumidas pelas *relações sociais de produção*. Segundo análise de Frigotto (1995), delineiam-se novas *bases filosóficas* que orientam uma concepção de *educação* e de *qualificação humana* inscritas no horizonte da instauração das novas *relações sociais capitalistas* em suas determinações mais estruturais.

À presente análise interessa, em particular, a ênfase dada à desarticulação entre o *político* e o *social* (democracia política e exclusão social) no campo da educação. Na

sociedade contemporânea globalizada, privilegia-se uma *cultura* que escamoteia os conflitos e as crises. Segundo Frigotto (1995), “sob o paternalismo e o clientelismo, dilui-se o conflito *capital-trabalho*, minimiza-se a *desigualdade social* e *aprofunda-se a discriminação racial*. Faz-se a *apologia da conciliação*” (1995: 37).

Nesse processo, novos *sujeitos sociais* vão se constituindo na sociedade brasileira, influenciando e redefinindo a relação *Estado e sociedade*, materializando, no campo educacional, vários embates políticos de natureza diversa. O que conta é o avanço de projetos educacionais que sejam expressões efetivas das necessidades humanas, sociais e históricas da sociedade. E é na *relação entre a atividade teórica e prática política* que se explicita e qualifica a natureza da *práxis* humana.

Com base em Frigotto (1995), o aspecto educacional mais importante é o pressuposto da *educação* como *prática social* constituída e constituinte das *relações sociais*. As questões básicas são: que tipo de educação é geradora dos diferentes espaços que constituem a *esfera pública* e que alargam o *campo educativo* para além do *plano pedagógico escolar*? Como apreender a *dimensão sócio-educativa* no âmbito das práticas e *relações sociais*? Ou ainda, como apreender, no âmbito do complexo mundo da produção e do trabalho, os *processos educativos* que se situam no plano das mediações concretas constitutivas dos *processos sociais*? Sem a pretensão de responder a estas questões, vale pontuar que Frigotto (1995) vê os anos 90 como sinalizadores de um processo de aprofundamento da relação *trabalho-educação* e de rediscussão da *função social* da escola no conjunto das lutas pela efetiva democratização da sociedade brasileira no campo teórico e político. Essa perspectiva democrática demarca uma clara contraposição às teses neoliberais que definem o *mercado* como o sujeito regulador da organização do campo da *educação*, privilegiando a “concepção instrumentalista” da *formação*.

Nos anos 90, uma nova categoria é incorporada ao debate da relação *trabalho-educação*: a *tecnologia*. As reflexões e estudos contemporâneos buscam compreender sua *natureza* e seu *impacto* sobre o *processo de trabalho* e de *formação*. Na perspectiva educacional colocada pelas classes dominantes, continua o velho dilema sobre a *função econômico-social* da educação que se expressa pela dificuldade de liberar o *campo educativo* da *esfera* privada do mercado. A partir das últimas duas décadas (anos 80 e 90), está em curso um novo modelo de organização social: a *sociedade do conhecimento* (ou pós-industrial ou “sociedade global sem classes”). Sob essa ótica, há mudanças no enfoque sobre os *processos educativos e formacionais*, sem, contudo, alterar as relações sociais que

os determinam. A este estudo interessa, em particular, o debate que busca recuperar e apreender, como perspectiva alternativa, os *processos educativos* no plano das mediações concretas e históricas dos *processos sociais* onde *estrutura e superestrutura* formam um *bloco histórico* hegemônico. Isso significa privilegiar o *ser humano* como *sujeito social* no desenvolvimento *omnilateral* de suas possibilidades reais e históricas. O desafio contemporâneo está exatamente em qualificar a base *histórico-social* da qual emergem as *novas exigências educativas de formação* e as *novas formas de sociabilidade*. O embate político está na análise da natureza específica que assumem as *relações sociais* na sociedade capitalista deste final de século que, certamente, sinaliza para mudanças significativas na relação *Estado e sociedade*. O pressuposto teórico-analítico é o de que a *construção democrática* tem como ponto de partida (e de chegada) a necessidade de alargar, na *esfera pública*, os *direitos sociais* conquistados pelas lutas da classe trabalhadora no contexto do Estado de Bem-Estar Social. Essa construção implica ação e organização humanas. Vale lembrar Frigotto (1995), para quem, “felizmente, os seres humanos continuam construindo a história!” (1995:207). Em vista disso, têm condições e possibilidades de redefinir os campos de luta para a conquista e ampliação das necessidades humanas, que são *históricas*, estabelecendo uma relação de reciprocidade (e não uma separação arbitrária) entre o *mundo das necessidades sociais e o mundo da liberdade*, essenciais à *condição do homem*.

Diante dos novos *impactos sociais* no campo da *economia e da política* e dos recentes caminhos apontados pela ordem capitalista internacional frente à falência das *políticas públicas* no país, adquire *centralidade* a relação *Estado e sociedade* e a questão do *direito social*. Para tanto, é preciso fortalecer a autonomia da *sociedade civil* e as práticas sociais democráticas, buscando constituir uma nova *regulação social* submetida ao *controle* dessa *sociedade*. As políticas públicas e a *assistência social* vista como uma *ação política* e uma *relação social complexa* que envolve atores e forças sociais em suas relações de *poder* (de legitimação, controle social e de circulação de bens e serviços) supõem “uma relação do Estado organizado com uma sociedade organizada, do Estado instituído com uma sociedade em movimento e, ao mesmo tempo, da sociedade instituída com o Estado historicamente dado na correlação de forças sociais” (Faleiros, 1997:06). As difíceis e complexas mediações colocadas pela conjuntura deste final de século evidenciam, paradoxalmente, que a sociedade está em *movimento*. No entanto, apesar desse *movimento*, diante do quadro de *exclusão social* e de *pobreza* no país, as *políticas sociais*, a educação e a *assistência social*, têm limites claros e, portanto, não resolvem, por si só, as *questões*

*estruturais*. Reverter esse processo exige profundas mudanças no campo das *políticas públicas* e na própria estruturação da relação *Estado e sociedade*, consubstanciada numa nova relação entre *público e privado* para romper com a enorme barreira *político-institucional* herdada da tradição patrimonialista estatal. Esse novo tempo apresenta como dilema: ou se faz opção pela *desconstrução do Estado* (conforme quer o projeto neoliberal) ou pela *reconstrução e democratização do aparelho do Estado* mediante a criação de novos espaços institucionais e de mecanismos democráticos no campo da *economia, da cultura e da política*. Essas questões estão na base da crise política do *Estado contemporâneo* que se configura como uma *crise política da democracia*. Nesse contexto, a *globalização* é apontada pelo projeto neoliberal como solução estratégica aos avanços do capital. O desafio da atualidade está em somar esforços para pensar um *projeto global* que como proposta alternativa para toda a sociedade e que privilegie, sobretudo, a construção de uma *cidadania ativa*, porque fundamentada em uma *democracia participativa*. No mundo moderno, convive-se com a globalização da *injustiça* e da *desigualdade* social. A efetividade dos *direitos sociais* é residual. A *desregulação* (ou *desregulamentação*) visa à liquidação dos *direitos sociais*, à despolitização de *demandas democráticas* e à institucionalização das *desigualdades sociais*. Do ponto de vista social, a conjuntura de fim de milênio caracteriza-se pela crise no panorama de alternativas emancipatórias. A dimensão *instrumental* da retórica *pós-moderna* se traduz na pulverização imediata da *vida social* e na desqualificação da *esfera pública*. Na conjuntura de final dos anos 80 e dos anos 90, o texto Constitucional de 1988 é colocado contra a corrente neoliberal e o discurso hegemônico. Na dinâmica societária, há uma inversão dos discursos e práticas. O *Estado* fala a linguagem da “*solidariedade*” e a *sociedade*, a linguagem dos *direitos*.

Em face dessas considerações, cabe ressaltar que a presente dissertação não comporta todas as dimensões do *impacto da LOAS no município de Goiânia*, bem como da *relação entre a concepção de direito social e a aplicabilidade deste conceito na referida lei*, considerando o campo contraditório e complexo em que se situa a política de *assistência social*. Até porque, em sua trajetória histórica, a conceituação da assistência social é carregada das mais diversas interpretações e estigmas. A tarefa de tematizar a *assistência* torna-se mais difícil e complexa na medida em que a sua política se inscreve em contextos históricos, econômicos, culturais e políticos diferenciados e como forma de mediação das *relações de poder* entre classes sociais antagônicas, além de envolver aspectos morais, étnicos, religiosos, filosóficos e humanísticos. As aproximações analíticas

realizadas continuam exigindo maior aprofundamento para recuperar o debate acerca de relações como *economia e política, direito e política social, questão social e trabalho, exclusão social e pobreza, público e privado*, dentre outras. Tais análises exigem reflexão em face da realidade contemporânea que, em sua complexidade, continua exigindo abordagens cada vez mais criativas, rigorosas e atualizadas.



## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Haroldo Baptista de. "O Contexto Histórico-Social da Crise dos Padrões de Regulação Sócio-Estatal". In: *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, UFRJ, 1: 49-74, 1997.
- ADORNO, Theodor W. et alli.. *Minima Moralia*. S. Paulo, Ática, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Educação e Emancipação*, Paz e Terra, 1995.
- ADORNO, Theodor W. Horkheimer, Max. *Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- AGGIO, Alberto (Org.). *Gramsci. A vitalidade de um pensamento*. São Paulo, UNESP, 1998.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo, Cortez/Unicamp, 1995.
- ALVES, Alda Judith. *O Planejamento de Pesquisas Qualitativas em Educação*. Faculdade de Educação, UFRJ, 1991.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo, Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. "A nova Condição da Política Social". In: *Em Pauta*, Rio de Janeiro, UERJ, (10): 9-49, 1997.
- BRANT, Maria do Carmo. "O Protagonismo do Movimento Social de Luta pela Criança". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (41): 39-61, 1993.
- CASTRO, Alba Tereza Barroso de. "A Assistência na Evolução do Modelo de Proteção Social no Brasil". In: *Em Pauta*, Rio de Janeiro, UERJ, (9): 89-97, 1996.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. *Cultura e Democracia*. São Paulo, Cortez, 1989.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *A Democracia como Valor Universal*. São Paulo, Ciências

- Humanas, 1980.
- \_\_\_\_\_. "Gramsci e as Ciências Sociais". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (34): 21-40, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Marxismo e Política. A dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo, Cortez, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Notas sobre Cidadania e Modernidade". In: *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, UFRJ, 1: 145-165, 1997 (Estudos de Política e Teoria Social).
- \_\_\_\_\_. "Socialismo e Democracia: a atualidade de Gramsci". In: AGGIO, Alberto (Org.) *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo, UNESP, p. 15-36, 1998.
- DEMO, Pedro. "Menoridade dos Mímicos Sociais - encruzilhadas da assistência social no mundo de hoje". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (55): 39-73, 1997.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *O Cidadão de Papel. A infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil*. São Paulo, Ática, 1993.
- DRAIBE, Sônia. "As Políticas Sociais e o Neoliberalismo". In: *Revista USP*. São Paulo, (17), 1993.
- ENGUITA, Mariano F. "Trabalho, Escola e Ideologia. Marx e a crítica da educação". Porto Alegre, Artes Médicas, 1993. (Série Educação, Teoria e Crítica).
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista. As funções da Previdência e Assistência Sociais*. São Paulo, Cortez, 1985.
- \_\_\_\_\_. *O Trabalho da Política: saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo, Cortez, 1992.
- \_\_\_\_\_. "Serviço Social: Questões Presentes para o Futuro". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (50): p. 9-39, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Entidades de Assistência Social. Relatório Final de Consultoria ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS sobre regulamentação dos Artigos 3º e 9º da LOAS*. Brasília, 1997.
- FERNANDEZ, Rubens Cesar. *Privado porém Público - O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.
- FERREIRA, Ivanete S.B. "A Relação Estado-Mercado no Processo de Constituição da Assistência Social durante o Governo Collor". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (43): p. 45-70, 1993.

- FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud. *Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórico*. São Paulo, IDESP, 1986.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a Crise do Capitalismo Real*. São Paulo, Cortez, 1995.
- FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.
- GENTILI, Pablo A.A. e TADEU, Tomaz da Silva (Org.) *Neoliberalismo. Qualidade Total e Educação. Visões críticas*. Petrópolis, Vozes, 1995.
- GERMANO, José Willington. "Pobreza e educação: O avesso da cidadania". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (57): p. 28-51, 1998.
- GOHN, Maria da Glória. "As Relações Sociedade Civil e Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (36): 13-20, 1991a.
- \_\_\_\_\_. "Conselhos Populares e Participação Popular". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, 1991b.
- GOODE, W. J. & HATT, P. K. *Métodos em Pesquisa Social*. S. Paulo, Nacional, 1973.
- GRUPPI, Luciano. *O Conceito de Hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro, Graal, 1978.
- GUSMÃO, Rute. "Impactos do Neoliberalismo na Política de Seguridade Social". In: *Em Pauta*. Rio de Janeiro, UERJ, (9): 99-105, 1996.
- GRAMSCI, Antônio. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991a.
- \_\_\_\_\_. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991b.
- GUERRA, Yolanda. *A Instrumentalidade do Serviço Social*. São Paulo, Cortez, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. "A Nova Intransparência. A crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas". In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, (18): 103-114, 1987.
- HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola, 1993.
- HOBSBAWM, Éric. *Era dos Extremos - O breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- HORKHEIMER, MAX. *Teoria Crítica I*. São Paulo, Perspectiva, 1990. (Coleção Estudos).

- \_\_\_\_\_. *Teoria Tradicional e Teoria Crítica*. Abril Cultural, 1975. (Os Pensadores).
- IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A Ditadura do Grande Capital*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Dialética e Capitalismo. Ensaio sobre o pensamento de Marx*. Petrópolis, Vozes, 1988.
- \_\_\_\_\_. *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Classe e Nação*. Petrópolis, Vozes, 1986.
- IAMAMOTO, Marilda V. "A Questão Social no Capitalismo Monopolista e o Significado da Assistência". In: IAMAMOTO, Marilda V. *Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos*. São Paulo, Cortez, 76-112, 1992.
- \_\_\_\_\_. e CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1982.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. "O processo de descentralização e municipalização no Brasil". In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (56): 34-49, 1998.
- KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- KURZ, R. *Colapso da Modernização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- LEITE, Celso Barroso. *Filantropia e Assistência Social*. S.D. (mimeo).
- LOWY, Michel. *Método Dialético e Teoria Política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- LUDKE, M. & ANDRÉ, M.E.D.A. *Pesquisa em Educação. Abordagens qualitativas*. São Paulo, EPU, 1986.
- LUKÁCS, G. *Ontologia do Ser Social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.
- \_\_\_\_\_. *História e Consciência de Classe*. Rio de Janeiro, Elfos, 1989.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARX, Karl. *O Método da Economia Política*. Abril Cultural, S. Paulo, 1974. (Os Pensadores).
- \_\_\_\_\_. *Prefácio para a Crítica da Economia Política*. São Paulo, Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).
- \_\_\_\_\_. *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann. O 18 Brumário*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- \_\_\_\_\_. *O Capital. Crítica da Economia Política*. São Paulo, Nova Cultural, 1988. (V. I).

- MARX e F. ENGELS. *A Ideologia Alemã – Feuerbach*. Hucitec, São Paulo, 1993. (V. I.)
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo, Cortez, 1995.
- \_\_\_\_\_. “Seguridade Social. Trocando em miúdos”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (50): 191-195, 1996.
- \_\_\_\_\_. Org. *A Nova Fábrica de Conselhos. Ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social*. São Paulo, Cortez, 1998.
- NETTO, José Paulo. *Capitalismo e Reificação*. Ciências Humanas, São Paulo, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo, Cortez, 1993.
- \_\_\_\_\_. “Razão, Ontologia e Práxis”. In *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (44): 26-42, 1994.
- \_\_\_\_\_. “Transformações Societárias e Serviço Social - notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (50): 87-132, 1996.
- OLIVEIRA, Francisco de. “A Questão do Estado”. *Cadernos ABONG*. São Paulo, Abong, (8): 7-8, 1995.
- \_\_\_\_\_. “Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos”. *Cadernos ABONG*. São Paulo, (8): 9-19, 1995.
- PAIVA, Beatriz Augusto de. (Org.). *Os Novos Conteúdos da Assistência Social como Política Pública*. Brasília, CNAS, outubro de 1997. (Relatório Síntese).
- PEREIRA, Potyara Amazoneida P. “O Estado de Bem-Estar e as Controvérsias da Igualdade”. In *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (20): 66-80, 1986.
- \_\_\_\_\_. *A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus, 1996.
- \_\_\_\_\_. “A Política Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a particularidade da assistência social”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (56): 60-76, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Interfaces da Assistência Social: reflexões sobre a política de transporte do Brasil*. Brasília, NEPPS/CEAM/UNB, 1998.
- PINHO, Alba Maria de Carvalho. “Assistência Social no Contexto do Estado Brasileiro”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (47): 63-78, 1995.

- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social - caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. “Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (56): 77-96, 1998.
- RICO, Elizabeth de Melo. “O Empresariado, a Filantropia e a Questão Social”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (58): 24-40, 1998.
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-NeoLiberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice. O social e o político na pós modernidade*. S. Paulo, Cortez, 1997.
- SANTOS, Wanderley. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1987.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva. “Avaliação das Políticas Sociais: concepção e modelos analíticos”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (53): 74-79, 1997.
- SIMIONATTO, Ivete. “O Social e o Político no Pensamento de Gramsci”. In: AGGIO, Alberto (Org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo, UNESP, 37-64, 1998.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira (Coord). *A Assistência Social no Brasil - 1983-1990 - Carta - Tema - LOAS / Projeto de Lei 3099 - C, de 1989*. S. Paulo, Cortez, 1991.
- \_\_\_\_\_. *A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo, Cortez, 1992.
- \_\_\_\_\_. “Cidadania ou Filantropia, um dilema para o CMAS”. São Paulo. In: *Núcleo de Seguridade e Assistência Social - PUC-SP, 1994a*. (Relatório de Pesquisa).
- \_\_\_\_\_. “Construção do Cadastro Único das Organizações de Assistência Social”. São Paulo. Núcleo de Seguridade e Assistência Social - PUC-SP, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo*. São Paulo, EDUC, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Mínimos Sociais e Seguridade Social. Uma revolução da consciência da cidadania”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (55). 9-38, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (46): 104-114, 1997.

- SPOSATI, Aldaíza e FALCÃO, Maria do Carmo. *A Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo, EDUC, 1996.
- SPOSATI, Aldaíza et alli. *Os Direitos (dos desassistidos) Sociais*. São Paulo, Cortez, 1989.
- STEIN, Rosa Helena. “A Descentralização como Instrumento de Ação Política e suas Controvérsias (revisão teórico-conceitual)”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (54): 75-96, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A Descentralização como Instrumento de Ação Política: o caso da assistência social*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Descentralização e Assistência Social”. *Cadernos ABONG*. São Paulo, Abong, (20): 5-20, 1997.
- TELLES, Vera da Silva. *Sociedade Civil e os Caminhos (Incertos) da Cidadania*. São Paulo em Perspectiva, v. 8, n.º 2, 1994b.
- VIEIRA, Evaldo Amaro. *Democracia e Política Social*. São Paulo, Cortez, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Estado e Miséria Social no Brasil - de Getúlio a Geisel*. São Paulo, Cortez, 1995.
- \_\_\_\_\_. “As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: avanços e retrocessos”. In: *S. Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (53): 67-73, 1997.
- \_\_\_\_\_. “O Estado e a Sociedade Civil perante o ECA e a LOAS”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (56): 9-22, 1998.
- YAZBEK, Maria Carmelita. “A Assistência Social no Contexto da Medida Provisória n.º 813”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (47), 1995.
- \_\_\_\_\_. “A Política Social Brasileira nos anos 90: a refilantropização a questão social”. *Cadernos ABONG/CNAS*. São Paulo, Abong, 15-24, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo, Cortez, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Globalização, Precarização das Relações de Trabalho e Seguridade Social”. In *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, (56): 50-76, 1998.

## DOCUMENTOS

- BEVERIDGE, W. *O Plano Beveridge: Relatório sobre o Seguro Social e serviços afins*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1943.
- Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP:2. Assistência Social:*

- Polêmicas e Perspectivas*. São Paulo, abril, 1995.
- CNAS. Relatório Síntese. *Os novos conteúdos da assistência social como política pública. Oficina de Trabalho sobre entidades e organizações de Assistência Social*. Relatório da Taquigrafia, outubro, 1997.
- Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia - CMAS-GYN. *Resumo das deliberações tomadas pelo CMAS-GYN e registradas em Ata*. Período: 1996-1998. Goiânia, setembro, 1998.
- Discutindo a Proposta Preliminar da Política Nacional de Assistência Social*. MPAS/CNAS, Brasília, setembro, 1997. (mimeo).
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB - nº 9394 - de 20/12/1996.
- Prefeitura Municipal de Goiânia / Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário FUMDEC / Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS-GYN - *Plano Municipal de Assistência Social*, Goiânia, novembro, 1997.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Rio de Janeiro/Brasília, IPEA, 1996.
- República Federativa do Brasil – *Constituição do Brasil – 1988*. Brasília, Horizonte, 1988.
- Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional-SEPLAN-GO. *Anuário Estatístico do Estado de Goiás - 1996*.
- I Conferência Nacional de Assistência Social. *Cadernos CNAS-Abong*. São Paulo/Brasília, 1995.
- I Conferência Nacional de Assistência Social. *Cadernos de Textos*, Brasília, MPAS (01/02): 1995.
- I Conferência Nacional de Assistência Social. *Relatório Final*. Brasília, MPAS/SAS, 1995.
- I Conferência Municipal da Assistência Social. *Manifesto e Resoluções*. CMAS/GYN. Goiânia, 1995.
- II Conferência Nacional de Assistência Social. *Balanço-Síntese das Conferências Estaduais de Assistência Social*. Assessoria CNAS, Brasília, 1997.
- II Conferência Municipal da Assistência Social. *O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social* (Documento com os pronunciamentos e proposições acatadas na Conferência). Goiânia, 1997.
- II Conferência Nacional de Assistência Social – *Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: construindo a inclusão, universalizando direitos*. ANAIS. CNAS/MPAS, Brasília, 1998.



**A N E X O**

**QUESTIONÁRIO  
DA  
PESQUISA**

**Pesquisa sobre o impacto da LOAS nas agências e organizações, governamentais e não governamentais que atuam no campo da assistência social, no município de Goiânia.**

## **QUESTIONÁRIO**

### **1. DADOS PESSOAIS, ESCOLARIDADE E ATUAÇÃO NA ÁREA**

1.1) Sexo: a.  Feminino b.  Masculino

1.2) Faixa etária: a.  20 a 30 anos c.  41 a 50 anos  
b.  31 a 40 anos d.  Acima de 50 anos

1.3) Escolaridade:  
a.  1º grau a.1.  Completo a.2.  Incompleto  
b.  2º grau b.1.  Completo b.2.  Incompleto  
c.  Nível superior c.1.  Completo c.2.  Incompleto

1.4) Função/Cargo que ocupa na entidade:  
a.  Superintendente e.  Técnico  
b.  Presidente f.  Funcionário administrativo  
c.  Diretor(a) g.  Voluntário (a)  
d.  Coordenador(a) h.  Assessor (a)  
i.  Professor(a)

1.5) Anos de experiência acumulados na área de assistência social:  
a.  Menos de 5 anos  
b.  5 a 10 anos  
c.  Mais de 10 anos

1.6) Tipo de experiência em gestão e controle social de política:  
a.  Participação como conselheiro(a): a.1.  Sim a.2.  Não  
b. Em caso positivo: b.1.  Membro suplente b.2.  Membro titular  
c. Em qual Conselho?  
c.1.  CMAS c.2.  CEAS c.3.  CMS c.4.  CMDCA c.5.  Outros. Quais? \_\_\_\_\_

d. Outras experiências no campo da gestão e controle social de política:  
d.1.  Sim d.2.  Não. Quais? \_\_\_\_\_

### **2. DADOS DA ENTIDADE OU ORGANIZAÇÃO A QUE PERTENCE**

2.1) Caracterização da Entidade

Nome: \_\_\_\_\_

2.2) Natureza:  
a.  Pública f.  Com fins lucrativos  
b.  Privada g.  Sem fins lucrativos  
c.  Filantrópica  
d.  Governamental  
e.  Não governamental

2.3) Finalidade da entidade (assinalar uma única alternativa):

- a. ( ) Defesa e garantia de direitos sociais
- b. ( ) Gestão e controle social da assistência
- c. ( ) Prestação de serviços com atendimento direto aos usuários
- d. ( ) Planejamento e assessoria
- e. ( ) Ensino Superior
- f. ( ) Nenhuma das respostas anteriores
- g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

2.4) Natureza do atendimento da entidade:

a. **Assistência interna:**

- a.1. ( ) Associação
- a.2. ( ) Asilo
- a.3. ( ) Abrigo
- a.4. ( ) Unidade de acolhimento
- a.5. ( ) Casa de referência
- a.6. ( ) Outro. Qual? \_\_\_\_\_

b. **Assistência externa:**

- b.1. ( ) Regime aberto
- b.2. ( ) Espaço da rua
- b.3. ( ) Espaço familiar
- b.4. ( ) Associação
- b.5. ( ) Escolas
- b.6. ( ) Hospitais
- b.7. ( ) Universidade
- b.8. ( ) Movimentos Sociais
- b.9. ( ) Creche
- b.10. ( ) Centro de Convivência
- b.11. ( ) ONG
- b.12. ( ) Outro . Qual ? \_\_\_\_\_

2.5) Há quanto tempo esta entidade atua no campo da assistência:

- a. ( ) Menos de 5 anos
- b. ( ) 5 a 10 anos
- c. ( ) Mais de 10 anos

2.6) Com qual segmento da LOAS a entidade trabalha:

- a. ( ) Criança e adolescente
- b. ( ) Idoso
- c. ( ) Portador de deficiência:
  - c.1. ( ) Auditiva
  - c.2. ( ) Visual
  - c.3. ( ) Física
  - c.4. ( ) Mental
- d. ( ) Outros segmentos sociais. Quais? \_\_\_\_\_

2.7) A entidade desenvolve **atividades sócio-educativas** na forma de (destacar 2 (duas), por ordem de importância):

- a. ( ) Palestras e cursos diversos
- b. ( ) Oficinas (Ex.: artes, convivência, encadernação e outras)
- c. ( ) Atividades físicas e recreativas
- d. ( ) Assessorias diversas
- e. ( ) Elaboração de cartilhas e boletins informativos sobre as diretrizes da LOAS, concepção de assistência e direito social e outros
- f. ( ) Discussões internas sobre regimento, normas de funcionamento e aplicação dos recursos financeiros recebidos pela entidade

2.8) Os maiores problemas apresentados pelo segmento atendido pela entidade referem-se a (destacar 2 (duas), por ordem de importância):

- a. ( ) Condição sócio-econômica (renda familiar inferior a ¼ do salário mínimo)
- b. ( ) Situação de insegurança e de risco pessoal e social
- c. ( ) Situação de vulnerabilidade temporária (doença, abandono, calamidade pública, benefício eventual, idade, migração e outros)
- d. ( ) Portador de necessidades especiais (deficiência):
  - d.1. ( ) leve
  - d.2. ( ) moderada
  - d.3. ( ) severa
  - d.4. ( ) profunda
- e. ( ) Incapacidade para o trabalho
- f. ( ) Capacidade para o trabalho, porém desempregado
- g. ( ) Outras carências. Quais? \_\_\_\_\_

### 3. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL-LOAS

3.1) Você conhece a LOAS?

- a.  Sim      b.  Não      c.  Em parte

3.2) Com a implantação do sistema LOAS, as agências de assistência do município de Goiânia enfrentaram dificuldades?

- a.  Sim      b.  Não      c.  Em parte      d.  Desconheço

Em caso afirmativo, destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a.1.  Ausência de uma linguagem comum entre os gestores sociais e órgãos públicos responsáveis pela assistência social
- a.2.  Morosidade na operacionalização das diretrizes da LOAS
- a.3.  Pouco conhecimento da Lei pelos conselhos de assistência e gestores sociais
- a.4.  Ênfase na municipalização e descentralização das ações, sem o devido preparo das agências e instâncias competentes
- a.5.  Falta de clareza na definição de estratégias de enfrentamento à pobreza
- a.6.  Regulação e controle por parte do executivo, com centralização do poder local
- a.7.  Distanciamento do executivo da realidade social do município
- a.8.  Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

3.3) Com a LOAS, a descentralização da assistência avançou em Goiânia?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a.  Não      b.  Sim      c.  Em parte, em relação a:

- c.1.  Flexibilização do acesso aos recursos financeiros
- c.2.  Democratização das ações da assistência
- c.3.  Criação de estratégias de controle social e partilha de poder
- c.4.  Abertura de canais à participação de representações locais e regionais
- c.5.  Nenhuma das respostas anteriores
- c.6.  Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

3.4) A LOAS gerou impacto nas agências de assistência social em Goiânia?

Destacar até 2 (duas) prioridades

- a.  Não      a.  Sim. Qual? \_\_\_\_\_
- 

b.  Em parte, porque este impacto ainda não se efetivou em relação a (destacar 2 (duas), por ordem de importância):

- b.1.  Intervenção do município nas questões sociais locais
- b.2.  Integração das ações de iniciativa pública entre governo e sociedade civil no atendimento às necessidades básicas da população
- b.3.  Democratização das ações da assistência em relação à igualdade de direitos e oportunidades de acesso aos benefícios sociais
- b.4.  Alteração na qualidade dos serviços prestados à população goianiense e no quadro de exclusão social
- b.5.  Mobilização e participação efetiva da sociedade civil na gestão e controle da política de assistência social e na defesa desta política enquanto direito social para todos
- b.6.  Prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social
- b.7.  Mudanças na ótica da administração pública em relação à assistência

3.5) As Conferências Municipais de Assistência Social de Goiânia (1995-1997) cumpriram seus objetivos?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância.

- a.  Não      b.  Em parte

Em caso afirmativo.      c.  Sim, na forma de:

- c.1.  Proposição de diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema LOAS em Goiânia
- c.2.  Avaliação da situação da assistência social no município
- c.3.  Efetivação de mudanças na realidade das agências de assistência do município

- c.4. ( ) Mudanças nos órgãos responsáveis pela coordenação e controle da assistência, no município de Goiânia (SAS/ERSAS, FUNDEC, CMAS, e outros) que passaram a respaldar suas ações nas deliberações da II Conferência Estadual de Assistência Social e da II Conferência Municipal de Goiânia (1977)
- c.5. ( ) Melhoria na participação dos delegados nas Conferências Nacional e Estadual de Assistência Social - 1997
- c.6. ( ) Nenhuma das respostas anteriores
- 3.6) O princípio do mínimo social aplicado ao benefício de prestação continuada (BPC) guia-se por critérios de (destacar 2 (duas), por ordem de importância):
- a. ( ) Inclusão  
 b. ( ) Exclusão  
 c. ( ) Não promoção da cidadania social dos usuários  
 d. ( ) Focalização da pobreza  
 e. ( ) Redução da demanda ao benefício  
 f. ( ) Dificuldade de acesso aos assalariados pobres, embora capacitados para o trabalho  
 g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

#### **4. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA ASSISTÊNCIA**

- 4.1) A descentralização das ações da assistência gerou impacto na realidade da entidade que você representa:
- a. ( ) Houve impacto      b. ( ) Não houve impacto      c. ( ) Situação inalterada
- 4.2) Em Goiânia, há uma efetiva descentralização das ações no campo da assistência social?  
 Destacar 2 (duas), por ordem de importância:
- a. ( ) Sim      b. ( ) Não      c. ( ) Em parte, porque esta diretriz ainda tem se constituído em:
- c.1. ( ) Mecanismo de controle do Estado e instrumento de poder político  
 c.2. ( ) Desobrigação da esfera governamental no campo das políticas públicas  
 c.3. ( ) Transferência de responsabilidades e encargos para o município, sem deslocamento de competências e poder decisório (desconcentração)  
 c.4. ( ) Pouca visibilidade da assistência enquanto “direito do cidadão e dever do Estado”.
- 4.3) O que você propõe para a descentralização das ações da assistência, em Goiânia (destacar 02 (duas), por ordem de importância):
- a. ( ) Implementação de políticas públicas, como prioridade  
 b. ( ) Maior impacto da LOAS na realidade das agências  
 c. ( ) Melhoria nas condições de vida da população usuária da assistência  
 d. ( ) Avanço no processo democrático de forma descentralizada e compartilhada  
 e. ( ) Maior participação da sociedade civil nas instâncias de decisão, fiscalização e controle social
- 4.4) A descentralização alterou a realidade da entidade que você representa?
- a. ( ) Sim      b. ( ) Não      c. ( ) Em parte, em relação a (destacar 2 (duas), por ordem de importância):
- c.1. ( ) Maior clareza do processo de descentralização  
 c.2. ( ) Maior conhecimento da política e da lei e suas diretrizes  
 c.3. ( ) Mudanças na forma da entidade encaminhar as ações e prestar serviços  
 c.5. ( ) Maior compromisso de todos para com a assistência  
 c.6. ( ) Nenhuma das respostas anteriores  
 c.7. ( ) Outras. Quais? \_\_\_\_\_
-

4.5) Nos últimos 5 (cinco) anos, em relação ao **modelo de gestão adotado** pelo governo do município:

a) Foram adotadas novas medidas político-administrativas em relação à assistência?

- a. ( ) Sim      b. ( ) Não      c. ( ) Em parte

Em caso afirmativo, em que estas medidas alteraram a realidade da entidade que você representa (destacar 2 (duas) por ordem de importância):

- a.1. ( ) Maior autonomia política e financeira da entidade  
 a.2. ( ) Maior agilidade no repasse de recursos financeiros à entidade  
 a.3. ( ) Melhoria na infra-estrutura e na qualidade do atendimento prestado  
 a.4. ( ) Aumento no padrão de vida dos usuários da assistência em Goiânia  
 a.5. ( ) Transparência na definição de critérios de partilha de poder e de recursos  
 a.6. ( ) Nenhuma das respostas anteriores  
 a.7. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

4.6) Na área social, Goiânia conta, hoje, com um **sistema político-administrativo**, orientado para (destacar 02 (duas), por ordem de importância):

- a. ( ) Redefinição das competências nas 3 esferas de governo  
 b. ( ) Concepção da diretriz da descentralização como instrumento de ação política das agências de assistência e de defesa dos **direitos sociais**  
 c. ( ) Manutenção de práticas clientelistas e da cultura política de apadrinhamento e paralelismo das ações  
 d. ( ) Descentralização como estratégia eficaz de gestão social na resolução das questões sociais, locais e regionais  
 e. ( ) Descentralização das ações da assistência, com enfoque na municipalização e no cumprimento dos princípios da LOAS  
 f. ( ) Alteração no desempenho das agências prestadoras de serviços de assistência do município  
 g. ( ) Ausência de ampliação de metas na área social para o município  
 h. ( ) Nenhuma das respostas anteriores  
 i. ( ) Outras. Quais? \_\_\_\_\_
- 

4.7) O que é necessário **descentralizar** para o processo ser democrático e participativo?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Competências e poder político  
 b. ( ) Critérios de partilha (de poder e recursos)  
 c. ( ) Encargos e responsabilidades, com transferência de poder decisório  
 d. ( ) Recursos financeiros  
 e. ( ) Políticas públicas eficazes  
 f. ( ) Outras. Quais? \_\_\_\_\_
- 

4.8) Dos itens abaixo relacionados, de qual **modelo de gestão pública** a entidade que você representa mais se aproxima?

Assinalar uma única alternativa:

- a. ( ) Gestão vertical, de centralização de poder de decisão  
 b. ( ) Gestão democrática participativa, de parceria e construção de cidadania (co-gestão)  
 c. ( ) Não há um modelo de gestão pública definido pela entidade

4.9) Nos últimos 5 (cinco) anos, o **modelo de gestão adotado pela entidade** que você representa contribuiu para (assinalar uma única alternativa):

- a. ( ) A descentralização das ações, através de uma relação de parceria e articulação com as demais agências, governamentais e não-governamentais  
 b. ( ) A partilha do poder político entre as esferas governamental e não-governamental  
 c. ( ) A participação das agências não-governamentais no exercício de gestão e controle social da administração pública em Goiânia  
 d. ( ) Nenhuma das respostas anteriores  
 f. ( ) Outras. Quais? \_\_\_\_\_
-

4.10) Como o governo do município tem conduzido o processo de descentralização, em Goiânia?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Com seriedade, compromisso ético-político e isenção político-partidária
  - b. ( ) Fazendo uso político, clientelista e discriminatório das ações e serviços da assistência
  - c. ( ) Promovendo a articulação das forças locais e regionais em torno das questões sociais do município
  - d. ( ) Há centralização do poder local no gerenciamento das ações
  - e. ( ) Por exigência da LOAS
  - f. ( ) Não há comando único nas ações da assistência no município
  - g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

4.11) Com a descentralização, houve democratização do acesso aos benefícios e serviços prestados pela entidade que você representa?

- a. ( ) Sim
- b. ( ) Não
- c. ( ) Em parte, na forma de

(destacar 2 (duas), por ordem de importância):

- c.1. ( ) Melhor planejamento das ações de assistência, pela entidade
- c.2. ( ) Agilidade no repasse dos benefícios sociais aos usuários
- c.3. ( ) Ampliação do atendimento à demanda reprimida (bens e serviços prestados)
- c.4. ( ) Parceria e articulação da entidade com os órgãos públicos municipais (FUNDEC, SAS/Escritório Regional, e outros)
- c.5. ( ) Transparência na aplicação dos recursos financeiros, com definição de critérios
- c.6. ( ) Cadastramento da entidade junto ao município e abertura de novos convênios

4.12) Como você avalia o processo de repasse direto (fundo a fundo) dos recursos da União para o município e deste para as agências?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Ágil
- b. ( ) Moroso
- c. ( ) Com critérios
- d. ( ) Sem critérios
- e. ( ) Burocrático
- f. ( ) Com mediações político-partidárias
- g. ( ) Inovador
- h. ( ) Democrático e participativo

4.13) Em que a descentralização alterou a realidade cotidiana da entidade, em relação às obrigações e encargos?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Transferência de encargos e obrigações, sem partilha de poder decisório
  - b. ( ) Implantação de um novo modelo de gestão social decisório
  - c. ( ) Reformas internas do espaço físico
  - d. ( ) Isenção do pagamento das taxas de serviços básicos (água e luz)
  - e. ( ) Redução do número de documentos necessários à celebração de convênios
  - f. ( ) Aumento do valor da renda *per capita* para a entidade
  - g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

4.14) Em que a descentralização de recursos alterou a dinâmica interna da entidade?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Ampliação do quadro de recursos humanos (assessoria técnica)
  - b. ( ) Melhoria nas relações internas entre direção, técnicos e usuários
  - c. ( ) Mudanças no regimento interno da entidade
  - d. ( ) Ampliação das fontes de arrecadação (aumento da receita)
  - e. ( ) Nenhuma das respostas anteriores
  - f. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

4.15) Quais as dificuldades mais comuns, enfrentados pela entidade, decorrentes da implantação do processo de descentralização?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Imposição do processo de descentralização de cima para baixo, sem consulta às agências
- b. ( ) Crise nas agências de assistência, em sua maioria sucateadas, sem recursos e mal gerenciadas
- c. ( ) Indefinição de competências nas 3 esferas de governo
- d. ( ) Ausência de contrapartida financeira do município de Goiânia

- e. ( ) Resistência às mudanças e propostas da LOAS (cultura política)  
 f. ( ) Inversão do processo, com implantação dos Conselhos e repasse de recursos, sem uma prévia discussão das diretrizes da LOAS  
 g. ( ) Contradição entre as prioridades anunciadas e as medidas tomadas, pela esfera governamental  
 h. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

- 4.16) Com a descentralização, a entidade ampliou e qualificou sua atuação no campo da gestão pública da assistência? ( ) Não ( ) Sim, em relação a  
 (destacar 2 (duas), por ordem de importância):  
 a. ( ) Abertura de novos canais de participação na organização e gestão das ações  
 b. ( ) Busca de novos interlocutores no campo da assistência e relações de parceria  
 c. ( ) Avanços na concepção de descentralização como processo democrático e participativo, para além de um ato político-administrativo  
 d. ( ) Mudança na concepção de assistência como objeto de filantropia e “damismo” para política de direito social  
 e. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

- 4.17) De um modo geral, em que o processo de descentralização da assistência no município de Goiânia, avançou?  
 Destacar 2 (duas), por ordem de importância:  
 a. ( ) Maior participação das agências e organizações representativas da sociedade civil na definição da política social local  
 b. ( ) Maior controle social da administração pública pelas agências governamentais e não-governamentais, via conselhos  
 c. ( ) Flexibilização nas relações entre esfera governamental e sociedade civil nas instâncias de planejamento, fiscalização e execução  
 d. ( ) Conversão de demandas sociais em programas e serviços de assistência pelo poder formal  
 e. ( ) Democratização das relações sociais e das estruturas de poder formal do município  
 f. ( ) Fortalecimento do poder local (município)  
 g. ( ) Não houve avanços em relação à descentralização das ações, no município  
 h. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

- 4.18) De que forma a entidade faz o exercício da descentralização de poder político e o controle social das ações da assistência? Destacar 2 (duas), por ordem de importância:  
 a. ( ) Os critérios de administração e distribuição dos recursos passaram a ser discutidos e revistos, pelos segmentos da entidade  
 b. ( ) A entidade passou a avaliar suas ações e a fazer o controle social da administração pública, via conselho  
 c. ( ) Houve alteração de qualidade no desempenho da entidade como prestadora de serviços na área da assistência  
 d. ( ) As ações da entidade tornaram-se mais democráticas, descentralizadas e participativas  
 e. ( ) A entidade não avançou em relação à partilha do poder político e controle social da administração pública  
 f. ( ) Nenhuma das respostas anteriores  
 g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

- 4.19) As maiores dificuldades para a descentralização das ações da assistência em Goiânia, referem-se a (destacar 2 (duas), por ordem de importância):  
 a) Em relação à esfera governamental:  
 a.1. ( ) Transferência de encargos, sem partilha de poder político para o município  
 a.2. ( ) Ênfase nos programas emergenciais, com ações pontuais e isoladas  
 a.3. ( ) Morosidade na operacionalização das diretrizes da LOAS  
 a.4. ( ) Mediações político-partidárias em todo o processo de descentralização  
 a.5. ( ) Ausência de uma Política Social básica para o município, com diretrizes, prioridades e critérios públicos  
 a.6. ( ) Ênfase no fortalecimento do “damismo e filantropismo” como modelos de gestão da assistência



a.7. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

**b) Em relação à esfera não governamental:**

- b.1. ( ) Ausência de uma cultura de gestão de política pública  
 b.2. ( ) Pouca experiência e reduzido poder de decisão das agências de assistência no exercício de controle e fiscalização das ações sociais  
 b.3. ( ) Predominância de interesses particulares e/ou corporativos das agências em detrimento de interesses públicos  
 b.4. ( ) Desarticulação com as demais instâncias de defesa dos direitos sociais (governamentais e não-governamentais)  
 b.5. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

## 5. CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CMAS

5.1) Em que consiste as **competências do CMAS**?

Destacar 2 (duas) funções, por ordem de importância:

- a. ( ) Órgão colegiado, de caráter deliberativo e fiscalizador das ações da assistência.  
 b. ( ) Instância de aprovação de projetos e convênios na área social, para o município  
 c. ( ) Capacitação de gestores sociais e conselheiros  
 d. ( ) Fiscalização e controle social das ações da assistência no município  
 e. ( ) Uma instância burocrática, sob tutela do poder formal, para interpretação da LOAS  
 f. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

5.2) Em Goiânia, como você avalia o **desempenho do CMAS**? Assinalar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Satisfatório                      d. ( ) Atuarante  
 b. ( ) Insatisfatório                  e. ( ) Pouco atuarante  
 c. ( ) Regular                              f. ( ) Burocrático

5.3) Em que sua **participação**, como membro do CMAS, alterou a realidade da entidade que você representa? Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Modificou seu desempenho político-administrativo  
 b. ( ) Ampliou sua atuação como prestadora de serviços na área social  
 c. ( ) Democratizou relações e ampliou parcerias  
 d. ( ) Ampliou os fóruns de discussão sobre **direito social**  
 e. ( ) Nenhuma das respostas anteriores  
 f. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

5.4) As maiores **dificuldades enfrentadas** pelas agências de assistência, como membro do CMAS, referem-se a (destacar 2 (duas), por ordem de importância):

- a. ( ) Pouca experiência em gestão de uma política social pública  
 b. ( ) Autoritarismo da esfera governamental e tentativas de cooptação pelo poder público formal  
 c. ( ) Cultura de dependência e falta de iniciativa da esfera não-governamental  
 d. ( ) Desarticulação entre os conselheiros no espaço do CMAS e desinformação sobre a LOAS  
 e. ( ) Nenhuma experiência em controle social e deliberação sobre critérios de partilha de recursos  
 f. ( ) Ausência de execução e avaliação dos resultados de suas decisões no espaço do CMAS  
 g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

5.5) Como tem se caracterizado a **atuação do CMAS** no município de Goiânia, do ponto de vista político-administrativo?

Destacar 02 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Uma instância capaz de dar respostas concretas à descentralização da assistência e às demandas do município de Goiânia

- b. ( ) Uma instância de articulação e parceria com o poder público formal do município, com novos interlocutores
- c. ( ) Uma instância de ampliação das competências para além da aprovação de projetos e convênios na área social
- d. ( ) Uma instância de acompanhamento e fiscalização do desempenho das agências de assistência
- e. ( ) Uma instância de prestação de assessorias diversas ao município no campo da assistência
- f. ( ) Uma atuação mais burocrática, com pouca capacidade de resolução das demandas
- g. ( ) Nenhuma das respostas anteriores
- h. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

5.6) O CMAS fiscaliza, com rigor, os critérios de partilha e repasse dos recursos do FMAS para as agências?

- a. ( ) Sim      b. ( ) Não      c. ( ) Em parte

5.7) O que o CMAS tem feito para o aperfeiçoamento e otimização deste processo junto às agências de assistência? Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Acompanhado e fiscalizado o processo de repasse de recursos às agências
- b. ( ) Assessorado as agências no planejamento e execução das ações previstas e na utilização dos recursos
- c. ( ) Acionado o Ministério Público, quando necessário, para o cumprimento da lei
- d. ( ) Prestado informações às agências sobre o significado da descentralização e sobre estratégias de operacionalização do processo em Goiânia
- e. ( ) Denunciado práticas clientelistas e ausência de critérios pelas instâncias de poder formal
- f. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

5.8) Em Goiânia, o desempenho das agências governamentais de assistência, no CMAS, é considerado:

- a. ( ) Satisfatório      b. ( ) Insatisfatório      c. ( ) Regular
- d. ( ) Outro. Qual? \_\_\_\_\_
- 

5.9) Em Goiânia, o desempenho das agências não-governamentais de assistência, no CMAS, é considerado:

- a. ( ) Satisfatório      b. ( ) Insatisfatório      c. ( ) Regular
- d. ( ) Outro. Qual? \_\_\_\_\_
- 

5.10) No campo da assistência, as relações entre o governo do município de Goiânia e o governo do Estado de Goiás caracterizam-se como:

- a. ( ) De poder político      b. ( ) De interesses e mediações político-partidárias
- c. ( ) De parceria e articulação      d. ( ) De cumprimento das exigências legais

5.11) A instância do CMAS tem se caracterizado como um espaço de (destacar 2 (duas), por ordem de importância):

- a. ( ) Exercício da democracia direta para as agências
- b. ( ) Uma instância de formulação de políticas públicas no campo da assistência
- c. ( ) Troca de experiências sobre organização de formas de gestão, controle e aperfeiçoamento do sistema LOAS
- d. ( ) Uma instância atravessada por interesses corporativos e clientelistas, sem poder de decisão
- e. ( ) Nenhuma das respostas anteriores

5.12) Para os conselheiros do CMAS, descentralização é (destacar 2 (duas), por ordem de importância):

- a. ( ) Transferência de competências, responsabilidades e encargos para o município, com contrapartida
- b. ( ) Administração direta da política da assistência pelo poder local (município)
- c. ( ) Definição de parâmetros democráticos na busca de unidade nas ações da assistência
- d. ( ) Abertura de espaço à participação política da sociedade civil (esfera não-governamental)
- e. ( ) Um instrumento de gestão social de uma política, com critérios de partilha de poder e recursos
- f. ( ) Apenas uma diretriz da LOAS, sem visibilidade política
- g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
-



- c. ( ) Organismos Internacionais  
 e. ( ) Doações
- d. ( ) ONGs (3º Setor)  
 f. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

5.20) Como tem sido o relacionamento entre o CMAS e a FUNDEC?

Destacar 2 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) O CMAS consegue diferenciar suas competências das ações da FUNDEC  
 b. ( ) As questões da assistência são tratadas de forma conjunta e articulada, pelas duas instâncias  
 c. ( ) O CMAS e a FUNDEC se confundem como gestores sociais da política de assistência do município  
 d. ( ) A superintendência da FUNDEC distingue as competências entre as duas instâncias  
 e. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

5.21) No espaço do CMAS – Goiânia/Goiás – em relação à atuação dos conselheiros, o que precisa ser revisto? Destacar 02 (duas), por ordem de importância:

- a. ( ) Maior conhecimento da “LOAS” e do regimento interno do CMAS  
 b. ( ) Conhecimento do Plano Municipal de Assistência Social – 1997, em vigência  
 c. ( ) Domínio teórico (mínimo) sobre a concepção da política de assistência social como direito social  
 d. ( ) Capacidade deliberativa, propositiva e avaliativa  
 e. ( ) Capacidade para formulação de estratégias de fiscalização e controle social da política de assistência  
 f. ( ) Necessidade de uma assessoria técnica permanente e qualificada para desenvolver estudos e pesquisas sobre a realidade social do município  
 g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

5.22) No geral, avalie o desempenho do CMAS, em relação a:

- a) Definição de prioridades para a política de assistência e de diretrizes para o Plano Municipal de Assistência Municipal :
- a.1. ( ) Satisfatório      a.2. ( ) Insatisfatório      a.3. ( ) Regular
- b) Formulação de estratégias de controle social da política de assistência no município:
- b.1. ( ) Satisfatório      b.2. ( ) Insatisfatório      b.3. ( ) Regular
- c) Cumprimento do regimento interno, com garantia do critério de paridade na constituição do CMAS
- c.1. ( ) Satisfatório      c.2. ( ) Insatisfatório      c.3. ( ) Regular
- d) Avaliação do desempenho dos programas e projetos da área social, desenvolvidos pelas agências governamentais e não governamentais:
- d.1. ( ) Satisfatório      d.2. ( ) Insatisfatório      d.3. ( ) Regular
- e) Proposição de critérios para uma política de programação e execução financeira e orçamentária do FMAS:
- e.1. ( ) Satisfatório      e.2. ( ) Insatisfatório      e.3. ( ) Regular
- f) Organização e coordenação de Cursos e Seminários de capacitação sobre a LOAS e assessoria às agências:
- f.1. ( ) Satisfatório      f.2. ( ) Insatisfatório      f.3. ( ) Regular

## 6. FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – FMAS

6.1) Em Goiânia, o órgão que administra os recursos do FMAS é:

- a. ( ) FUNDEC      b. ( ) CMAS  
 c. ( ) Agências não-governamentais      d. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

6.2) Os recursos disponíveis no FMAS são divulgados publicamente pelas esferas competentes?

- a. ( ) Sim      b. ( ) Não      c. ( ) Em parte      d. ( ) Desconheço

6.3) O município conta com um gestor do FMAS?

- a. ( ) Sim      b. ( ) Não      c. ( ) Desconheço



e. ( ) Tribunal de Contas do Município

f. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

6.13) Com qual periodicidade?

a. ( ) Quinzenal

b. ( ) Mensal

c. ( ) Semestral

d. ( ) Anual

6.14) Esta prestação de contas se dá mediante a apresentação de quais documentos?

a. ( ) Relatórios

b. ( ) Atas

c. ( ) Balanços financeiros

d. ( ) Plano de aplicação de recursos

e. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

6.15) Você conhece a proposta orçamentária da assistência social – ano 1998, para o município de Goiânia?

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

c. ( ) Em parte

6.16) Em caso afirmativo, como você tomou conhecimento da disponibilidade dos recursos destinados à assistência, em 1998?

a. ( ) Diário Oficial

b. ( ) Imprensa local (Jornal, TV)

c. ( ) Documentos e/ou Arquivos da FUNDEC

c. ( ) Arquivo do FMAS

d. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

6.17) Qual o valor atual da renda per capita repassado à entidade?

\_\_\_\_\_

6.18) Qual o valor total, em moeda corrente, dos recursos recebidos pela entidade, em 1998? Escreva por extenso:

\_\_\_\_\_

6.19) Estes recursos foram aprovados pelo CMAS?

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

c. ( ) Desconheço

6.20) A entidade que você representa é mantida com recursos de quais órgãos?

a. ( ) FMAS/FNAS

b. ( ) FUNDEC ( dotações orçamentárias)

c. ( ) Próprios

d. ( ) Organismos Internacionais

e. ( ) Empresas

f. ( ) ONGs

g. ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

6.21) Informe se há outras fontes de receitas:

a. ( ) Doações/subvenções

b. ( ) Receitas de aplicações financeiras

c. ( ) Doações em espécie

d. ( ) Produtos de convênios firmados

e. ( ) Promoção de eventos pela entidade

f. ( ) Outras. Quais? \_\_\_\_\_

6.22) Com base nos recursos financeiros recebidos, você considera a infra-estrutura da entidade suficiente e adequada para prestar um atendimento de qualidade ao público usuário?

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

c. ( ) Em parte

Em caso negativo, aponte o que você acha que está faltando. Colocar, em ordem de importância, até duas prioridades.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## **7. PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE GOIÂNIA**

7.1) Você conhece o Plano Municipal de Assistência, de Goiânia – 1997, em vigência?  
a. ( ) Sim      b. ( ) Não      c. ( ) Em parte

a) E os Planos Municipais anteriores a esta data?

a. ( ) Sim      b. ( ) Não

Em caso afirmativo. a.1. ( ) Quais? \_\_\_\_\_

7.2) Em caso afirmativo, como você avalia o Plano Municipal de Goiânia-1997:

- a. ( ) O Plano informa os indicadores sociais e econômicos do município, referentes às áreas de saúde, saneamento, habitação, educação, cultura e lazer.
- b. ( ) O Plano expressa a realidade social do município
- c. ( ) O Plano foi elaborado a partir de um diagnóstico sócio-econômico da realidade do município
- d. ( ) As agências de assistência não foram convidadas a participar da elaboração do Plano
- e. ( ) Nenhuma das respostas anteriores

**Observações gerais/sugestões:**

---

---

---

---

---

Goiânia, Maio de 1998.