



MÁRCIA DA SILVA PEREIRA CASTRO

A POLÍTICA PÚBLICA  
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
E O ESTADO BRASILEIRO:  
ASSISTENCIALISMO,  
UNIVERSALIZAÇÃO  
OU FOCALIZAÇÃO?



**REITORA**

Ângela Maria Paiva Cruz

**VICE-REITOR**

José Daniel Diniz Melo

**DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA EDUFERN**

Luis Passeggi (Diretor)  
Wilson Fernandes (Diretor Adjunto)  
Bruno Francisco Xavier (Secretário)

**CONSELHO EDITORIAL**

Luis Passeggi (Presidente)  
Judithe Albuquerque (Secretária)  
Ana Karla Pessoa Peixoto Bezerra  
Anna Emanuella Nelson dos S. C. da Rocha  
Anne Cristine da Silva Dantas  
Christianne Medeiros Cavalcante  
Edna Maria Rangel de Sá  
Eliane Marinho Soriano  
Fábio Resende de Araújo  
Francisco Dutra de Macedo Filho  
Francisco Wildson Confessor  
George Dantas de Azevedo  
Maria Aniolly Queiroz Maia  
Maria da Conceição F. B. S. Passeggi  
Maurício Roberto Campelo de Macedo  
Nedja Suely Fernandes  
Paulo Ricardo Porfírio do Nascimento  
Paulo Roberto Medeiros de Azevedo  
Regina Simon da Silva  
Richardson Naves Leão  
Rosires Magali Bezerra de Barros  
Tânia Maria de Araújo Lima  
Tarcísio Gomes Filho  
Teodora de Araújo Alves

**EDITORIAÇÃO**


Kamyla Alvares (Editora)  
Natália Melão (Colaboradora)  
Suewellyn Cassimiro (Colaboradora)  
Vitória Belo (Colaboradora)

**REVISÃO**

Wildson Confessor (Coordenador)  
Renata Coutinho (Colaboradora)

**DESIGN EDITORIAL**

Michele Holanda (Coordenadora)  
Rafael Campos (Capa e Miolo)  
Fotografias: Pexels



A POLÍTICA PÚBLICA  
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
E O ESTADO BRASILEIRO:  
ASSISTENCIALISMO,  
UNIVERSALIZAÇÃO  
OU FOCALIZAÇÃO?

Coordenadoria de Processos Técnicos  
Catalogação da Publicação na Fonte.UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Castro, Márcia da Silva Pereira.

A política pública de assistência social e o estado brasileiro [recurso eletrônico] : assistencialismo, universalização ou focalização? / Márcia da Silva Pereira Castro. – Natal, RN : EDUFRN, 2018.

247 p. : PDF ; 2.501 Kb.

Modo de acesso: <http://repositorio.ufrn.br>

ISBN 978-85-425-0813-0

1. Assistência social – Brasil. 2. Políticas públicas – Brasil. 3. Ciências sociais e Estados – Brasil. I. Título.

RN/UF/BCZM

2018/32

CDD 361.61981

CDU 364-72(81

Elaborado por Gersoneide de Souza Venceslau – CRB-15/311

Todos os direitos desta edição reservados à EDUFRN – Editora da UFRN  
Av. Senador Salgado Filho, 3000 | Campus Universitário  
Lagoa Nova | 59.078-970 | Natal/RN | Brasil  
e-mail: [contato@editora.ufrn.br](mailto:contato@editora.ufrn.br) | [www.editora.ufrn.br](http://www.editora.ufrn.br)  
Telefone: 84 3342 2221

MÁRCIA DA SILVA PEREIRA CASTRO

A POLÍTICA PÚBLICA  
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
E O ESTADO BRASILEIRO:  
ASSISTENCIALISMO,  
UNIVERSALIZAÇÃO  
OU FOCALIZAÇÃO?

# APRESENTAÇÃO

Os estudos sobre políticas públicas vêm, nas últimas décadas, ampliando espaço nas ciências sociais, bem como despertando o interesse de leigos e estudiosos de áreas afins. Isso deve-se, dentre outros fatores, à expansão da importância das políticas públicas como acesso da população a serviços públicos que garantam condições básicas de sobrevivência. A presença da ação estatal, por intermédio das políticas públicas frente à emergência diversificada de demandas sociais, tem sido preponderante na manutenção do sistema capitalista, mas instigada por razões de interesses antagônicos: por um lado, aos que evocam questões de justiça social, por outro lado, pelos que se contrapõem ao papel interventivo do Estado nas diferentes expressões da questão social ou, ainda, na controversa intervenção dos grandes órgãos multilaterais de financiamento.

No rol dessas políticas públicas, a de assistência social apresenta implicações em maiores proporções do que as demais políticas sociais, visto que são destinadas, no geral, para pessoas desprovidas de condições de suprirem as próprias necessidades básicas e que



não oferecem de imediato nenhuma contrapartida substancial aos benefícios recebidos. Assim, seu processo de reconhecimento e implementação como política pública tem sido considerado secundário nas agendas governamentais em diferentes países.

No Brasil, essas condições postas à assistência social são ainda mais complexas, porque há todo um aparato social, político, econômico, histórico e ideológico, solidificado ao longo de várias décadas, que a concebe como uma prática social assistemática, aleatória, residual e imediatista, destinada àqueles que, comumente, estão excluídos dos meios de acessibilidade aos serviços de saúde, educação, dentre outros.

Esses apontamentos, a priori, nos induziu pelo aprofundamento analítico das temáticas sobre a política de assistência social nos últimos anos e, por seqüência, do Estado capitalista. Contudo o que nos instiga nesse conturbado momento de nossa realidade social, política, econômica e histórica são as diferentes roupagens progressistas que o Estado tem apresentado, mas que no cerne não se despiu de suas raízes conservadoras, reforçando velhas práticas e percepções que deveriam estar superadas. E isso se concretiza na forma como as políticas sociais públicas têm sido implementadas, de forma equivocada, mesmo dispondo de aparatos normativos pretensamente inovadores.

Nessa conjuntura de alocações padronizadas que se espriam mediante os propagadores de ideologias estigmatizantes e conservadoras, a consequência é a assimilação naturalizada de concepções e compreensões deturpadas que correspondem a dife-

rentes perspectivas ideológicas que, por sua vez, são incorporadas ao discurso coloquial como progressistas, mas que, em essência, correspondem a práticas tradicionalmente assistencialistas e patrimonialistas, em suma, neoconservadoras.

Convém ressaltar que o interesse teórico por essa temática, aparentemente iminente, veio agregado a algumas questões mais pragmáticas que nos defrontamos por meio da experiência docente ao longo de mais de uma década na Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FASO/UERN), quando acompanhávamos atividades de estagiários/as em equipamentos da política de assistência social, bem como pela experiência de cinco anos, como conselheira, vivenciada no Conselho Municipal de Assistência Social no município de Mosoró/RN já no início dos anos 2000.

Com o respaldo dessa experiência de viés “mais prático”, enveredamos pela pesquisa acadêmica de viés “mais teórico” durante o Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGCS/UFRN), realizado durante o período de 2007-2009. A partir dela, pudemos detectar que a implementação da política nacional de assistência social não correspondia aos preceitos para os quais ela foi instituída, tanto por sua posição secundária na agenda governamental como pelas contradições presentes nos princípios fundantes do aparato normativo, decorrente da correlação de forças antagônicas no seu processo de construção.



A sequência dos estudos sobre a política de assistência social, realizados no doutorado (PPGCS/UFRN), nos permitiu um maior aprofundamento das elocuições sobre o Estado capitalista e, particularmente, o Estado brasileiro com suas “especificidades tropicais”. São essas particularidades nacionais que nos estimulam a refletir sobre a desvalorização que se dá em torno das políticas sociais públicas e, especificamente, a assistência social, dada a carga de estigmas que, historicamente, lhe é inerente.

Assim, por concebermos que o conteúdo sistematizado na tese intitulada “Política de assistência social no Brasil: uma análise, a partir das tipologias de políticas públicas”, defendida em 2014, se coloca como contribuição pertinente para as análises das recentes “nuances” que o Estado tem assumido, por intermédio de seus governantes, é que optamos por atualizar alguns dados e adaptá-la em formato de livro. Acreditamos que, dessa forma, poderemos disponibilizar o conteúdo de forma mais concisa aos que se interessam pelas discussões que envolvem as temáticas sobre Estado e assistência social. Em suma, almejamos que o conteúdo ora disponibilizado possa contribuir na ampliação do debate acadêmico.

## PREFÁCIO

**D**urante o nevoeiro, diz a música do Paulinho da Viola, o velho marinheiro leva o barco devagar. Mas esta prudência não significa, em absoluto, a omissão diante das grandes tempestades e do céu cinzento, pular do barco antes dos/as outros/as ou simplesmente abandoná-lo, como parece estar na moda. Seguindo o raciocínio, provavelmente, o velho marinheiro, com sua sabedoria, pensaria qual a melhor maneira de enfrentar a grave situação e tomaria iniciativas nesta direção.

No nevoeiro em que nos encontramos agora no Brasil, o pensamento crítico por si só não resolve os problemas e nem serve de acalanto para embalar dias melhores ou espantar os maus olhados. Mas é inegável que constitui uma condição necessária, urgente e inadiável. E é neste sentido que se inscreve o trabalho de Márcia Castro como fruto da sua Tese de Doutorado, ou seja, materializa uma contribuição importante e se junta a outros lemes que, por serem pequenos, não deixam, entretanto, de somarem e se inte-

grarem na necessidade de se ultrapassar as grandes ondas, que ora se apresentam, e de remar contra a corrente. E, embora a frase não seja original, nem por isto perde sua grande importância: precisamos sempre refletir sobre nosso país e a vida de sua população e agir na construção de algo novo, especialmente no momento em que as políticas sociais sofrem ameaças maiores do que no passado, e o futuro, pelo menos a curto prazo, não sinaliza para grandes avanços e nem promete bússolas milagrosas.

Como muitos orientadores e orientadoras, não fui original e aceitei de pronto o convite para prefaciar o livro, até porque a Márcia foi minha orientanda no mestrado e no doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN. Nas nossas longas conversas, um dos temas que sempre teimava, corretamente, em nos acompanhar, era as relações entre o Estado capitalista e as políticas públicas. E a intermitência prosseguia, ainda bem, nos cursos que ministramos na Pós e nas discussões do nosso grupo de pesquisa, o Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP). E é um tema que parece um tanto óbvio, mas ainda é um assunto explorado insuficientemente e muito relevante. O problema, diga-se de passagem, é que muita gente não tem interesse acadêmico e ideológico em pesquisar ou disposição para levar adiante. É mais fácil surfar na onda do que ultrapassá-la.

Um dos elementos centrais vinculado à citada relação, como o leitor e a leitora terão a feliz oportunidade de navegar, são os liames expressos e analisados entre o perfil estrutural do Estado e as tipologias de políticas públicas discutidas na literatura especiali-

zada. E, como decorrência, a reconstrução e a inserção da política de assistência social e suas particularidades como política pública no Brasil e as importantes diferenças entre um perfil universalista, uma prática assistencialista e a focalização.

Valendo-se principalmente da literatura marxista sobre o Estado capitalista, incluindo, dentre outros, James O`Connor, Nicos Poulantzas, Bob Jessop e o “antigo” Claus Offe, Márcia teve condições de apreender as estruturas subjacentes, as diferentes relações, os impasses e as modificações ao longo do tempo dessa política social no país.

Para finalizar, uma de suas conclusões centrais, que podemos dizer de outra forma, é que modificam-se os mares e os oceanos, mas o chamado *déficit* social, no Brasil, parece inabalável. Porém textos como este e outros semelhantes e uma prática coletiva, certamente, contribuem para que navegar seja preciso, para que abalemos os duros rochedos e que o mar vire sertão.

Lincoln Moraes de Souza

Prof. do Departamento e do Programa  
de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
da UFRN. Membro da Coordenação  
do Grupo Interdisciplinar de Estudos e  
Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP)

# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO .....   | 14  |
| CAPÍTULO 1 - ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS:<br>UMA INTERPRETAÇÃO DO PROCESSO DE (RE)PRODUÇÃO<br>NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO .....               | 31  |
| CAPÍTULO 2 - ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS<br>E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....  | 68  |
| CAPÍTULO 3 - TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS:<br>ASPECTOS DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA ANÁLISE<br>DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ..... | 136 |
| CONCLUSÕES .....   | 213 |
| REFERÊNCIAS .....  | 221 |

## INTRODUÇÃO

A assistência social, após se constituir como uma das áreas de intervenção do Estado brasileiro a partir da década de 1940, só vai ser considerada legalmente como política pública a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, nas duas últimas décadas, ela tem passado por algumas mudanças significativas que resultaram, em parte, na sua reorientação prática, conceitual e político-ideológica. Ou seja, ela é oficialmente compreendida, hoje, a partir de uma concepção de política pública de direito social e legitimada pela ampliação desses direitos em uma perspectiva de *universalização*. Nesta expectativa de universalidade, estão assegurados, na Carta Constitucional, como direitos sociais, no seu artigo 6º, “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Para viabilização legal desses direitos, o Estado, por intermédio do Poder Executivo, tem realizado uma série de alterações na operacionalização das políticas públicas, particularmente as

sociais, ora realocando os recursos, modificando ministérios e diversificando a abrangência dos serviços, ora reajustando de forma pouco significativa os arranjos institucionais (CASTRO, 2009). Assim, a formulação e implementação de políticas públicas, ancoradas nos princípios de justiça social, nem sempre têm primado pela superação do histórico *déficit* social deixado, principalmente, pelo Estado.

A aquisição do *status* de política pública social, ao menos no aspecto legal, trouxe para a assistência social um aglomerado de discussões sobre sua natureza, seus objetivos, suas diretrizes, seus princípios, suas demandas etc., cabendo ao Estado o dever de ofertá-la a quem dela necessitar. Expectativas mais otimistas deixam transparecer o potencial *redistributivo* que a política de assistência social deveria alcançar gradativamente, haja vista a realocação dos recursos entre setores sociais, bem como o seu impacto social.

No entanto, apesar das alusões ao caráter *redistributivo* da política de assistência social, por não haver, por parte da literatura, a apropriação da discussão sobre a caracterização da assistência social a partir do quadro teórico-metodológico das tipologias de políticas públicas, identificamos que essa caracterização requeria uma maior problematização, dadas suas limitações. É notório que, a despeito dos avanços obtidos, a assistência social ainda se vê imbuída dos elementos que, historicamente, lhes deram forma e que repercutem na forma em que ela é operacionalizada. Ou seja, tradicionalmente implementada por meio de intervenções restritas e, muitas vezes, indiretas por parte do Estado, a política de as-



sistência social, apesar de ter passado a ser concebida legalmente como direito social universal, não se desvencilhou de seu caráter *distributivo, setorial e fragmentado*.

Em uma pesquisa sobre o Estado de bem-estar social, Fiori (1997) chama a atenção para as diferentes tipologias de políticas públicas que foram sendo construídas nas últimas décadas como forma de fundir experiências diversas em alguns padrões básicos, “diferenciados por sua forma de financiamento, pela extensão de seus serviços, pelo peso do setor público, pelo seu grau de sensibilidade aos sistemas políticos, pela sua forma de organização institucional etc.” (FIORI, 1997, p. 135). É salutar destacar que esses padrões são determinados conforme as particularidades que o Estado assume de acordo com as especificidades inerentes a cada país e/ou região.

Assim, dada a pendência latente nas análises das políticas sociais e, especificamente, na política de assistência social viabilizada pelo Estado brasileiro a partir do referencial que trata das tipologias de políticas públicas, na presente análise, delimitamos a abordagem da política de assistência social com o intuito de tipificá-la à luz das diferentes tipologias de políticas públicas e caracterizá-la mediante seus elementos centrais, ou seja, seus determinantes sociopolítico-econômicos e históricos.

A assistência social, enquanto prática *aleatória, assistemática e caritativa*, passou a ser ajustada ao contexto de consolidação do capitalismo monopolista no final do século XIX. Em alguns países, ela passou a ser campo de ação estatal devido à “parceria”

firmada com a burguesia ascendente e a Igreja Católica. Mesmo assumida pelo Estado, ela continuou a ser tratada sob a forma de filantropia e altruísmo, sob a intervenção de profissionais formados para tal fim (NETTO, 1992), ou seja, destituída do caráter de política pública.

É importante destacar que a presença do Estado nas relações políticas e econômicas da sociedade capitalista é uma característica que, apesar de implícita, sempre foi uma constante e, portanto, lhe é intrínseca. Para além dessas atribuições, com o processo de consolidação do capitalismo monopolista, a ação estatal incorporou novas funções ao intervir diretamente na questão social. Até então, essa *intervenção* se dava, principalmente, de forma indireta, por meio de regulamentações genéricas que repercutiam na atuação pontual e individualizada das organizações privadas, filantrópicas e vocacionais. Mesmo assumindo, em parte, a responsabilidade para com o campo social, o Estado amplia seu espaço de atuação mediante viabilização de políticas sociais diversas, mas as ações desenvolvidas na área da assistência social não incorporaram o *status* de política social, dado seu caráter de aleatoriedade e de residualidade advindo de períodos precedentes à ação estatal, atribuições estas comumente denominadas de *assistencialistas*.

Em literatura específica e crítica sobre o tema, a perspectiva *assistencialista* é compreendida como uma prática que envolve ações filantrópicas, caritativas, desprovidas de continuidade e, comumente, assistemáticas e individualizadas, direcionadas para

aqueles que não podem prover sua própria subsistência. Em um dos estudos precusores sobre essa temática, Alayón (1992) apontava que o assistencialismo, usualmente, se compunha de subsídio material e, muitas vezes, acompanhado de apoio espiritual, de lições morais, de propostas de esperança e resignações, dado que essa perspectiva se vinculava aos preceitos religiosos, extrapolando uma leitura particular da assistência social. Corroborando com essa perspectiva, mas utilizando-se de uma análise mais problematizada, Sposati (2007, p. 68) coloca que a prática *assistencialista* “não é decorrência simples e direta da tarefa, da atividade que cumpre, mas sim da direção que imprime às mesmas”. Ou seja, o profissional “cumpre função legitimadora quando a orientação político-ideológica de sua prática não se dá sob marcos críticos, restringindo-se à aparência” (SPOSATI, 2007, p. 69).

Assim, ao invés de um pacto permeado pelo direito social, o que se tem, na perspectiva assistencialista, é uma relação paternal e *generosa* entre um *bem-feitor* e um *assistido*. Em suma, diferentemente das outras políticas sociais, a assistência social foi incorporada no *rol* de ações estatais, porém muito mais como atuação subsidiária do que, propriamente, como uma política pública. Por isso, suas características, advindas de períodos precedentes, a partir da intervenção estatal, se acentuaram, fortalecendo o caráter *assistencialista* nessa nova etapa das relações capitalistas, daí a dificuldade de equiparar-se às demais políticas sociais.

Nessa apreensão, o *assistencialismo* deve ser compreendido como uma percepção equivocada da assistência social e se cons-

tituindo como um viés do clientelismo que passa a ideia de favor. Muito embora se verifique uma semelhança entre assistencialismo e clientelismo, o primeiro incorpora uma particularidade: os favores concedidos são bens para o provimento de necessidades básicas; o segundo, por seu turno, se configura como troca de favores que implica apoio e/ou fidelidade política. Santos (2006), ao abordar a questão do *clientelismo*, faz uma equiparação com o *patrimonialismo* e o *cartorialismo*, colocando que ambos se constituem em práticas de troca de favores no âmbito do Estado, o que reflete na deterioração no trato da coisa pública, por meio de uma política de distribuição de espólios.

Como já destacamos, essa intervenção do Estado no social pode sugerir a ideia de sua dicotomia com o econômico. Contudo, como Poulantzas (2000) explicita, “a questão social se insere entre as novas funções econômicas e político-ideológicas assumidas pelo Estado capitalista na sua fase monopolista”. Dessa forma, contrariando a doutrina liberal de Estado, Poulantzas (2000) aponta que as práticas do Estado mediante as políticas sociais são a prova concreta da sua permanente intervenção no econômico. Em outros termos, as ações estatais englobam os aspectos sociais e econômicos, sem desconsiderar os aspectos ideológicos e repressivos.

No Brasil, dada a consolidação do capitalismo tardio, somente a partir dos anos 1940 é que as políticas sociais passam a incorporar um número maior de beneficiados. Mesmo que essa ampliação, a princípio, tenha ocorrido por categoria profissional (FALEIROS, 2009), é a ampliação do processo de intervenção direta do Estado

na questão social brasileira permeado pelo otimismo da conquista de direitos sociais. Até então, o país dispunha apenas de dispersas legislações referentes aos seguros sociais, situação similar ao contexto europeu do século XVIII e meados do XIX.

É nessa situação que a assistência social é, irrisoriamente, assumida pelo Estado, reduzindo sua prática eminentemente filantrópica, na maioria das vezes, de cunho religioso, passando a incorporar um caráter menos aleatório e pontual, muito embora sem qualificar-se como política estatal e sem despir-se de suas raízes vocacionais católicas. Dessa forma, ela se compôs em mais um *reforço* no sistema de regulação estatal paralelo ao processo de reprodução da força de trabalho, contribuindo com a garantia de um exército industrial de reserva disponível ao processo de industrialização emergente.

Desse momento em diante, a história da assistência social no Brasil começou a ser permeada por características que a qualificam a partir de duas concepções antagônicas: *assistencialista/clientelista vs. direito social*. Posteriormente, com as mudanças conjunturais determinadas pela história política do país, tais concepções foram se sobrepondo. Nesse período de 1940, o Estado brasileiro investiu na constituição de órgãos civis<sup>1</sup> para atuarem diante da questão social. Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), sendo que sua intervenção, muitas vezes, não se deu de forma direta, mas sim mediante organizações da

---

1 Em 1938, o Estado já havia criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), como órgão de cooperação ao Ministério da Educação e Saúde.

sociedade civil que assumiram as ações sociais por meio das subvenções estatais, fato este que introduziu o caráter *assistencialista* e *clientelista* da assistência social. Assim, não houve uma estatização da assistência social e, por conseguinte, sua assimilação como política pública social.

O recrudescimento desse viés *assistencialista* e *clientelista* só vai se fortalecer com a aprovação da Constituição Federal de 1988, quando, tardiamente, a assistência social passa a compor legalmente a tríade da Seguridade Social e a ser definida como política pública de direito social (BRASIL, 1988).

Nesse meio tempo, foram quase cinco décadas de práticas *assistencialistas* e, por vezes, *clientelísticas* desprovidas de direito. Assim como Santos (2006), Draibe (1989) situa o *corporativismo* e o *clientelismo* como características marcantes na operacionalização das políticas sociais nesse período e, por conseguinte, da assistência social no Brasil. Em Mestriner (2008), Santos (2006, 1987), Afonso e Souza (1977) e outros, é perceptível a presença dessas características na implementação das políticas sociais, mesmo que os autores tenham adotado diferentes perspectivas de análises. O mais agravante é que o Estado figura como principal árbitro na solidificação desses atributos (SANTOS, 2006).

As mudanças na condução das ações estatais ao longo desse período pouco contribuíram para alterações na concepção acerca da assistência social que permaneceu na subsidiariedade, ou seja, em uma perspectiva *assistencialista*. Embora o país tenha vivenciado oscilações de ordem econômica (“milagre econômico”,

recessão etc.) e experiências de regimes políticos diversificados (ditaduras, “democracias” etc.), essas ações não alteraram muito a prática social *assistencialista*, corroborando muito mais a manutenção da suposta harmonia social que se deu por meio do trabalho de adequação do indivíduo à ordem social.

A conquista de *status* de política pública de direito social pela Constituição Federal é referendada, posteriormente, em 1993, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), expressando o avanço político-ideológico de alguns setores sociais acerca dos direitos de cidadania. Todavia, como no Brasil temos a implementação da assistência social sob o viés da política pública de direito social, mas com uma *justaposição* da perspectiva *assistencialista/clientelista*, a política se torna caracteristicamente híbrida por adotar princípios *universalistas*, mas sem deixar de materializar-se de forma *focalizada* (SALAMA; VALIER, 1997).

Se, na concepção *assistencialista*, a ação ou política se materializam em uma prática pontual e assistemática, em uma concepção de direito social, a ação política estatal deveria se consubstanciar em uma prática universalizada e contínua. Dessa forma, impetrando por uma *perspectiva universalista*, a assistência social se propõe a potencializar uma acessibilidade desprovida de critérios mínimos de elegibilidade outorgando espaço a uma justiça social tardia. Contudo, na *perspectiva focalista*, a assistência social se distancia de algumas características próprias da *perspectiva assistencialista*, visto que incorpora características de política social, no entanto, sem assumir um caráter universalista, dados, dentre



outros elementos, os critérios mínimos de elegibilidade elencados para se ter acesso aos programas e benefícios.

Convém advertir as ressalvas que se tem em relação à perspectiva universalista, visto que, para alguns estudiosos, a assistência social, apesar da adoção dessa perspectiva, é muito mais universalizante do que universal. Ou seja, ela possibilita o acesso a outras políticas sociais que são, literalmente, universais, e a assistência social teria muito mais um papel de potencializar esse acesso.

Nesse transcurso histórico, é evidente que a concepção *assistencialista/clientelista*, atualmente, deixa de se constituir hegemônica, passando a coexistir com a perspectiva do direito social. A partir dessas constatações, percebe-se que a assistência social, ao ser adotada como campo de ação pelo Estado, abdica de seu caráter eminentemente aleatório e assistemático, mas não incorpora plenamente o *status* de política pública estatal. Prossegue-se o *assistencialismo* e amplia-se, gradativamente, o caráter *focalizado* da política, como veremos posteriormente.

Em suma, a assistência social como política social e campo de intervenção do Estado brasileiro se aparta de uma perspectiva convencionalmente *assistencialista* a partir do momento em que adquire um *status* de política pública de direito social, mas ainda se limita a uma implementação *focalista*, por estar arraigada a concepções político-ideológicas conservadoras e neoliberais que obstaculizam sua assimilação em uma perspectiva *universalista de justiça social*.

Assim, tendo, como campo temático, a assistência social, as oposições teóricas realizadas em seu entorno demandaram um aprofundamento teórico das concepções de Estado, designadamente capitalista e, por conseguinte, das formas como as políticas públicas se materializam, dadas as particularidades adquiridas pelo Estado no contexto nacional. Ademais, a partir da proposição inicial de uma tipificação da política nacional de assistência social, a apreciação adotou como parâmetro as diferentes tipologias de políticas públicas que foram empregadas na sua análise.

Partindo desse pressuposto, a recorrência a diferentes fontes bibliográficas que tratam do processo de formação do Estado brasileiro se fez indispensável, dada a importância de compreender o complexo sistema de constituição de políticas públicas, particularmente, das políticas sociais. Essa recorrência se realizou a partir de diferentes matrizes teóricas, o que nos permitiu um levantamento sobre o papel do Estado e, por conseguinte, sobre a tarefa assumida pelas políticas sociais. Comumente, as análises trazidas por esses referenciais, apesar das abordagens diferenciadas, convergem para um Estado, majoritariamente, *patrimonialista* (FAORO, 2001; HOLANDA, 1979), *coronelista* (LEAL, 2012), *clientelista* (SANTOS, 2006; DRAIBE; AURELIANO, 1989), entre outras atribuições. Segundo Holanda (1979), historicamente, o Estado brasileiro sempre esteve amparado pelas estruturas familiares tradicionais, dificultando os processos de relações formais e impessoais no trato das instituições públicas. Verifica-se uma verdadeira “invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (HOLANDA, 1979, p. 82).

Em que pesem as contribuições acima destacadas, a pretensão em realizar uma discussão teórico-metodológica sobre a natureza e o perfil da política de assistência social implementada pelo Estado brasileiro demandou a utilização de referenciais que possibilitassem uma análise dos diferentes determinantes sociopolítico-econômicos e históricos que delineiam a agenda, a formulação e a implementação da citada política, bem como uma apreensão crítica dos diferentes autores que trataram de estudar o Estado brasileiro. Assim, as abordagens marxistas, precisamente as construções teóricas advindas de Poulantzas (2000, 1991), foram os principais referenciais de análise do Estado capitalista, dado o destaque da função das políticas públicas na compreensão do seu processo de legitimação e acumulação. Para Neves e Pronko (2010), a retomada dos estudos de Poulantzas permite um maior entendimento e uma maior análise das políticas sociais, devido à função econômica que elas exercem no mundo contemporâneo. Ou seja, as políticas sociais aparecem como a forma camuflada de o Estado intervir no econômico, e, nessa compreensão, a política de assistência social, colocada como uma questão relativa à cidadania, acaba por ter um tratamento apartado das questões concernentes ao trabalho. Como resultante, muitas análises se atêm a colocar a assistência social como uma política pública de direito social que, se declarando, normativamente, como universalista, negligencia as suas limitações estruturais. Como mediação dessas macro análises com as particularidades do Estado brasileiro, se recorreu a diversos autores que, entre outros, elencamos Draibe

(1989), Draibe e Aureliano (1989), Afonso e Souza (1977), Netto (1995, 1992) e Santos (2006, 1987).

No que diz respeito às políticas públicas, tomamos, como estratégia de pesquisa, a utilização dos subsídios das diferentes tipologias que puderam ser empregados para analisar a política de assistência social. Isso se deu por meio da realização de pesquisas documentais e bibliográficas que envolvem a literatura de classificação e a análise em políticas públicas, bem como aquela específica à política nacional de assistência social, a qual foi priorizada dado o caráter assumido pelo estudo. Esse posicionamento não teve a pretensão de negligenciar os sujeitos envolvidos com a política de assistência social, principalmente os beneficiados por seus programas e serviços, até porque o aumento quantitativo de usuários da citada política, nos últimos anos, tem sido significativo e o benefício repassado como expressivo na complementação de renda das famílias. Contudo, em que pese a exultação dos beneficiados, o que se percebe é uma satisfação na imediatividade proporcionada pelo acesso aos bens de consumo, mas que, a longo prazo, não se vislumbram perspectivas de mudanças estruturais.

Na sistematização dos dados obtidos, recorreremos à análise do conteúdo da política de assistência social em vigor no país e, por meio da triangulação dos dados obtidos por intermédio das pesquisas documentais e bibliográficas sobre o Estado brasileiro e a política de assistência social, tecemos algumas considerações acerca do seu papel no que diz respeito à forma como se têm materializado as políticas públicas, particularmente, as sociais.

Considerando a triangulação muito mais como uma estratégia de pesquisa do que um método propriamente dito (MINAYO, 2005), a pretensão foi utilizarmos variáveis e indicadores que pudessem atribuir uma caracterização à política de assistência social, bem como dados qualitativos que expressassem seus fundamentos teórico-políticos. Assim, compreendendo que as políticas públicas se materializam a partir da (re)composição de aparelhamento institucional (órgãos), de programas, serviços, recursos e aparato normativo, foi possível sistematizar dados referentes sobre a assistência social, enquanto ação estatal, ao longo de oito décadas.

Contudo, essa sistematização acerca da política de assistência social não se deu uniformemente, visto que a utilização de fontes secundárias que nos serviu de referências analíticas, por sua vez, empregaram parâmetros, variáveis e indicadores diferenciados, particularmente, no que diz respeito às informações sobre gastos sociais e orçamento da União. Quanto a essas informações, as principais referências foram: Afonso e Souza (1977), com dados de 1951 a 1975; Oliveira (1999) de 1980 a 1996; Boschetti (2003) de 1994 a 2002; e Boschetti e Salvador (2007) de 1999 a 2004.

Para além dessa sistematização, os aportes analíticos, especificamente, os que debatem sobre o Estado capitalista, nos permitiram uma análise mais extensa que, por meio da triangulação de informações, nos possibilitou traçar algumas conclusões sobre a função que as políticas sociais brasileiras têm assumido perante o contexto internacional.

Como resultante desse processo, consolidamos a tese intitulada: “Política de assistência social no Brasil: uma análise a partir das tipologias de políticas públicas” e que, no momento, sistematizamos seu conteúdo para o presente livro. Na versão que segue, foi realizado um adensamento das principais discussões e análises que produzimos, suprimimos parte da revisão bibliográfica, realocamos alguns itens, bem como atualizamos algumas informações. Assim, dividimos o livro em três capítulos, a saber: 1) *Estado e políticas públicas: uma interpretação do processo de (re)produção no capitalismo contemporâneo*; 2) *Estado, políticas públicas e a assistência social no Brasil*; 3) *Tipologias de políticas públicas: aspectos do Estado brasileiro a partir da análise da política de assistência social*.

No capítulo 1, elencamos alguns autores que tratam da teoria do Estado capitalista, entre eles, Poulantzas, Offe e Jessop, já que, com o seu auxílio, foi possível apreender a função econômica das políticas sociais. A partir da compreensão do papel do aparelho estatal, abordamos, de forma breve, alguns condicionantes da formação do Estado nacional e das políticas públicas, que, no universo empírico estudado, se deram a partir da década de 1930 com o governo de Getúlio Vargas. São esses condicionantes que permitiram o delineamento tipológico das políticas públicas e nos aproximar, gradativamente, do processo de sistematizar caracterizações/categorizações da política de assistência social.

No capítulo 2, realizamos uma abordagem histórica sobre o Estado capitalista por meio da recorrência da atuação estatal sobre a assistência social, particularmente, no Brasil. Procuramos

abordar referenciais que tratam dos gastos sociais do Estado, ao longo das décadas estudadas (AFONSO; SOUZA, 1977; DRAIBE, 1993; OLIVEIRA, 1999), como estratégia de explicitar a (não) prioridade estatal no trato com a assistência social; contudo, não foi possível obter informações sobre o gasto social que abrangesse o período de 1930 a 1950. Vale ressaltar os distintos parâmetros utilizados pelos diferentes autores, visto que, em Afonso e Souza (1977), a análise foi realizada a partir de anuários estatísticos, e os próprios autores chamavam a atenção para a confiabilidade dos dados. Mesmo assim, esses dados foram considerados como indicativos, e as despesas sociais eram diversificadas, já que abrangiam desde defesa e segurança a serviços de bem-estar social. Quanto a Oliveira (1999), os dados disponibilizados foram abstraídos do Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA) e da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAÇÃO). Assim, os gastos sociais considerados foram: assistência social, educação e cultura; habitação; previdência social; saneamento; trabalho; alimentação e saúde. Na exposição sobre a assistência social brasileira nesse capítulo, optamos por dividir o período estudado em quatro momentos, já que ela apresentava algumas características singulares que permitiram essa periodização. Os dados e as análises referentes ao quarto momento, que compreende o período pós-Constituição de 1988, estão diluídos entre o final dos capítulos 2 e 3, na sua totalidade.

No capítulo 3, a ênfase foi retomar a política de assistência social após a Constituição Federal de 1988 e fazer uma leitura a



partir de algumas categorias expostas pelas tipologias de políticas públicas (*legitimação, universalização, focalização*). Ademais, os construtos teóricos de outros estudos, entre eles o de Draibe (1989), nos permitiram essa categorização concebendo as políticas sociais como áreas que compõem a ação estatal mediante órgãos institucionais específicos (aparelhamento institucional), *programas de transferência de renda e de prestação de serviços básicos* (característica, no caso, dos modernos sistemas de proteção social), *disponibilidade de recursos financeiros e aparato normativo*. Nesse percurso, sua classificação, a partir do quadro referencial das políticas públicas, bem como a análise de seus fundamentos/princípios, foi imprescindível para a obtenção de um objetivo maior, que foi tipificá-la à luz das diferentes tipologias de políticas públicas e caracterizá-la por meio de seus elementos centrais. A partir dessa leitura, referenda-se que a política de assistência social ainda requer maior atenção para que possa constituir-se em política de seguridade social.

## CAPÍTULO 1

# ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROCESSO DE (RE)PRODUÇÃO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

**A**o abordamos a temática “Estado e políticas públicas”, convém ressaltar que a denominação de público não se limita ao âmbito do Estado, mas que perpassa diferentes instâncias da sociedade. Assumir essa perspectiva é considerar que organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com agentes estatais, são, em algumas situações, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas (SECCHI, 2010). Também seguindo esse parâmetro, Draibe (2001) aborda a política pública como um tipo de intervenção na realidade social que se desenvolve nas esferas públicas da sociedade. Nesse sentido, o que é público não se restringe às ações estatais, até porque nem sempre, como sintetiza Souza (2009), seguindo Arendt (1991) e Habermas (1984), suas ações “são caracterizadas pela transparência, acessibilidade, continuidade e participação da população” (SOUZA, 2009, p. 12).

Perseguindo essa compreensão, corroboramos Souza, L. (2006) que compreende o espaço público com mais amplitude, mas que, habitualmente, a literatura, ao abordar o tema das políticas públicas, equipara-as somente às políticas estatais e/ou governamentais. Na literatura norte-americana, majoritariamente, tem-se adotado como foco esse viés mais reducionista no estudo das políticas públicas, ou seja, tem se detido no estudo restrito das ações dos governos.

Como contraponto, abordagens menos limitadas, ao adotarem o estudo das políticas públicas como campo de conhecimento, ampliam a perspectiva de análise para além do Estado e não apenas como ação governamental. Todavia o Estado ainda permanece como seu principal agente e, portanto, definidor de normas, formulador e implementador das políticas no espaço público.

Dessa forma, ao considerar o Estado como principal mentor das políticas públicas, é fundamental compreender sua função ou atribuição na estrutura social capitalista. Para tanto, recorrer a algumas teorias sobre o Estado é aclarar o papel que as políticas públicas, particularmente as sociais, exercem na e para a estrutura estatal e da sociedade capitalista.

Afora a compreensão do papel das políticas públicas a partir das teorias sobre o Estado capitalista, é salutar não olvidar as especificidades do processo sociopolítico-econômico e histórico de formação da sociedade brasileira. Para além das interferências macroestruturais na definição de suas ações, o Estado brasileiro, historicamente, esteve aparelhado de estruturas conservadoras que tolheram o processo de formalidade e imparcialidade no trato das instituições

públicas, agravando o que alguns teóricos do Estado capitalista colocam como uma de suas grandes dificuldades: a separação público *versus* privado<sup>2</sup>. Por conseguinte, as políticas públicas e, especificamente, as sociais foram incorporando características em que as relações patrimonialistas (FAORO, 2001; HOLANDA, 1979), coronelistas (LEAL, 2012) e clientelistas (DRAIBE, 1989) prevaleceram sobre os propagados direitos de cidadania (SANTOS, 1987).

Assim, por se constituir uma política pública social, a política de assistência social que é implementada pelo Estado brasileiro, ora analisada, dá-se a partir da compreensão de que está inserida na estrutura estatal e capitalista e é parte integrante dela, mas também delineada a partir de algumas particularidades históricas, entre elas a herança colonial (DRAIBE, 1985). Igualmente como outras políticas públicas, a política de assistência social não se limita ao aparato estatal, mas, ainda assim, se coloca, principalmente, sob a responsabilidade do Estado que viabiliza, além da regulamentação, parte de sua implementação e avaliação.

Dessa forma, nossas indagações iniciais se voltam para as abordagens sobre o Estado, especificamente, contextualizado na sociedade capitalista atual, como também sobre as tipologias de políticas públicas que se edificaram a partir das diferentes estruturas que o Estado capitalista foi assumindo em contextos específicos e que repercutem na forma como a implementação das políticas, particularmente, da política de assistência social, é efetivada pelo Estado brasileiro.

---

2 Entre outras abordagens, ver Poulantzas e Miliband (1975).

## 1.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS ESTRUTURAIS E CONCEITUAIS

Ao conceber que a política pública é, em parte, atividade relevante da composição e ação do Estado e, por sua vez, como expressão da estrutura social em que ele se insere, múltiplas são as leituras que se fazem acerca do papel do Estado na formulação e implementação das políticas. Por ora, não se compactua com a percepção de que as políticas públicas devem ser compreendidas “simplesmente” como um meio ou instrumento de manutenção da estrutura capitalista. Acatar esse posicionamento seria rejeitar uma análise dialética da dinâmica estrutural da sociedade e, por sua vez, unilateralizar a apreciação da função das políticas públicas na sociedade capitalista, tornando neutra a atuação dos diferentes agentes na vida política e social.

A partir dessa premissa e, nomeadamente ancorada em aportes marxistas, concebe-se que o capitalismo atual só é possível devido à existência e à intervenção do Estado, sobretudo, por meio das políticas públicas. Não obstante reforçamos que a forma como essas políticas são formuladas e implementadas é decorrente da correlação de forças existentes no interior e no exterior do aparato estatal. Nessa perspectiva, para manter a reprodução do capitalismo, o Estado possui dois pré-requisitos funcionais centrais: a *acumulação* e a *legitimação*, como afirma O'Connor (1977).

Segundo o autor, o Estado capitalista sempre tem tentado desempenhar estas duas funções básicas, mas que, muitas vezes, são contraditórias.

Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social (O'CONNOR, 1977, p. 19).

Corroborando O'Connor (1977), Przeworsky (1995) expõe que o Estado

deve fornecer as condições necessárias para a acumulação e a legitimação. Toda política pública constitui uma tentativa de implementar esses dois objetivos. O objetivo das instituições estatais, em todas as sociedades capitalistas, é promover a acumulação e a legitimação ou, à medida que tais objetivos são mutuamente contraditórios, maximizar a acumulação sob o constrangimento da paz social (PRZEWORSKY, 1995, p. 91).

Partindo dessa constatação, vários estudos problematizam o papel do Estado na sociedade capitalista e, por conseguinte, das *funções* que a política pública, enquanto instituição estatal, desempenha nessa complexa estrutura social. De forma sintética, é possível destacar algumas significativas contribuições sobre esses aspectos com o auxílio dos seguintes autores: Poulantzas (2000, 1991, 1977, 1971), Offe (1990, 1984, 1975) e Jessop (2009a, 2009b, 2007, 1998, 1991, 1985).

Para Poulantzas (2000), compreender o Estado capitalista é relacioná-lo com a luta de classes, fato que o aponta como resultante da divisão social do trabalho. Segundo ele, a materialidade institucional do Estado se dá pela cristalização do trabalho inte-

lectual, já que seus aparelhos se afastam do processo de produção. Em sua última grande publicação, *O Estado, o poder, o socialismo*, Poulantzas afirma, logo no início, que

O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. [Assim], nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas (POULANTZAS, 2000, p. 12).

Referendando a concepção de que as ações estatais são indispensáveis à manutenção do sistema capitalista, ele afirma que o Estado tem um importante papel nas relações de produção e na (re)produção das classes sociais, já que seu domínio político não se limita à repressão, à força ou à violência. O Estado lança “mão diretamente da ideologia, que legitima a violência e contribui para organizar um *consenso* de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público” (POULANTZAS, 2000, p. 27).

No que diz respeito ao poder político, cujo referencial fundamental é o Estado, Poulantzas considera-o como um campo relacional que se dá a partir da organização de poder de uma classe e da posição de classe na conjuntura capaz de concretizar seus interesses políticos por meio de seu lugar de classe em relação às outras, de sua posição e estratégia diante delas (POULANTZAS, 2000, p. 149).



Tapia e Araújo (2001), ao se reportarem a Jessop (1985), expõem que, quando Poulantzas define o Estado como um campo estratégico, ele recorre a uma “causalidade estratégica” que explica a política do Estado como resultado de um “cálculo estratégico realizado sem um sujeito calculador” (TAPIA; ARAÚJO, 2001, p. 22). Em suma, “o Estado é o lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas. É um *lugar* e um *centro* de exercício do poder, mas que não possui poder próprio” (POULANTZAS, 2000, p. 150). Baseando-se nessa aceção, Poulantzas (2000) enfatiza que

O Estado não é uma simples relação, mas a condensação material de uma relação de forças: ele possui uma ossatura específica que implica igualmente, para alguns de seus aparelhos, a exclusão da presença física e direta das massas populares em seu seio (POULANTZAS, 2000, p. 154).

Contudo, mesmo com essa exclusão física, o Estado absorve, parcialmente, as demandas reais das classes dominadas, o que implica sua presença marginal e subordinada no aparato estatal. Isso sugere a reafirmação da luta de classes na própria materialidade do Estado (NEVES; PRONKO, 2010), daí porque as políticas públicas, designadamente, as sociais, se insurgem como resultante desse confronto entre os interesses de classe.

Ainda como um campo relacional de poder, o Estado atua por intermédio das políticas públicas, sempre assumindo implicitamente a sua dupla função: a *legitimação* e a *acumulação*. Embora a suposta separação entre Estado e Economia seja “a forma

precisa que encobre, sob o capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção e, dessa maneira, em sua produção” (POULANTZAS, 2000, p. 18), o que se denomina de político-Estado e de ideologia sempre estão presentes nas relações de (re)produção da existência capitalista. E mais, a ideologia oriunda do sistema econômico, que é burguês e capitalista, está presente no Estado e se materializa por meio de ações, particularmente, de políticas que legitimam o citado sistema.

Com base nessas premissas, é evidente que, na leitura de Poulantzas, as políticas sociais do Estado capitalista emergem forçadas pelas funções econômicas e político-ideológicas sobre a questão social. É nessa inter-relação que as funções de *acumulação* e *legitimação* se materializam. Se, no capitalismo concorrencial, “as principais tarefas do Estado consistiam em organizar materialmente o espaço político-social da acumulação do capital, já que suas funções estritamente econômicas estavam subordinadas às repressivas e ideológicas” (NEVES; PRONKO, 2010, p. 102), no capitalismo monopolista, o Estado passou a ampliar sua intervenção para diversas áreas que compõem as políticas sociais, como a habitação, educação, saúde, assistência social etc., bem como as políticas de qualificação da força de trabalho, ampliando a sua função econômica.

A partir daí, as políticas sociais passam a servir de aparência enganadora para a função econômica do Estado, cumprindo, assim, a função de *legitimar* o sistema e de garantir a *reprodução ampliada da força de trabalho*, como já referenciamos, mediante

ações em áreas diversificadas, como habitação, educação, saúde e assistência social. Muito embora não seja considerada uma ação rentável ao capital, se procedermos a uma análise sob a lógica *poulantziana*, a política de assistência social, ao ser assumida pelo Estado, pode ser percebida como uma ação mais geral que, além de contribuir na *legitimação*, corrobora o processo de *acumulação* e reprodução social e, mais particularmente, a *reprodução ampliada da força de trabalho*.

Divergindo da construção teórico-conceitual de Poulantzas sobre o Estado, Offe e Lenhardt (1984) se propuseram a analisá-lo internamente. Por um lado, para eles, Poulantzas deixa transparecer uma neutralidade estatal que não dá conta da necessidade estrutural interna do aparato do Estado; por outro lado, Poulantzas percebe que para Offe o Estado possui interesse próprio, não se limitando apenas a ser perpassado pelos interesses de classes. Assim, as elaborações de Offe e Lenhardt (1984) se vinculam muito mais a uma abordagem teórica articulada à concepção funcionalista do que propriamente marxista<sup>3</sup>. Contudo, alguns elementos de suas construções teóricas merecem ser considerados, dada sua pertinência com os problemas estruturais da sociedade capitalista e, por desdobramento, do Estado.

A esse respeito, Poulantzas atribuiu a essa análise de Offe e Lenhardt (1984) a denominação de Estado-sujeito, já que o Estado

---

3 Segundo Tapia e Araújo (2001), Offe manteve um diálogo permanente com a ciência política não-marxista, tentando incorporar as contribuições das modernas teorias sistêmicas e organizacionais.

é visto como detentor de poder e interesse próprio. Esse interesse diz respeito, principalmente, ao acúmulo de capital como forma de assegurar-se. Não obstante, o Estado necessita manter sua aparência de neutralidade como meio de dissimular-se, sem explicitar os reais interesses que permeiam sua estrutura (OFFE; LENHARDT, 1984).

Offe (1984a) compreende que o Estado, em sentido pleno, não deve ser considerado como capitalista, pois, neste caso, necessitar-se-ia apontar a natureza de classe na sua própria estrutura. Assim sendo, para o autor, o Estado só deve ser denominado de capitalista quando se constrói a partir de suas relações de complementaridade e subordinação em relação à acumulação de capital. Para isto, o Estado utiliza duas estratégias políticas para conciliar seus elementos constitutivos (OFFE, 1975): as políticas *alocativas* e as políticas *produtivas*. Dada a necessidade de manutenção da aparência de neutralidade, essas estratégias reafirmam sua natureza de classe negando-a. Em uma análise mais detalhada, é perceptível que, nas políticas alocativas, o Estado concede incentivos que minoram o investimento do setor produtivo, enquanto que, nas políticas produtivas, o Estado assume a produção de bens e serviços que são pouco lucrativos ao empresariado (OFFE, 1975).

Em suma, Offe (1975) compreende o Estado como uma categoria relacional que cria as condições para viabilizar as relações de troca que se coadunam com o interesse no acúmulo de capital ensejando assegurar-se. Mesmo dependendo da acumulação capitalista, o Estado, por meio de seus requisitos funcionais e de sua

estrutura burocrático-administrativa específica, com regras próprias de funcionamento, garante a sua unidade de poder (TAPIA; ARAÚJO, 2001, p. 30).

Todavia, a unidade de poder não impede a existência de contradições internas e expressas pela convivência conflitiva de duas lógicas/sistemas que recaem no crescente problema de compatibilidade de suas tarefas: a *acumulação* e *legitimação* (TAPIA; ARAÚJO, 2001). São essas contradições que comprometem a efetividade das políticas do Estado em benefício do conjunto dos interesses da classe capitalista.

Como já foi explicitado, a ação do Estado, na acumulação, tem em vista a sua própria (re)afirmação. Quanto à legitimação, Offe (1990) e Offe e Lenhardt (1984), por meio de suas explicações, expõem o permanente problema do Estado, principalmente, no contexto do capitalismo que interage com as políticas de Welfare State. Para Offe (1984a), sob as condições do Welfare State, a lealdade das massas ao sistema existente de poder político e administrativo tende a se desintegrar em grande parte. As regras normativas e recursos necessários para o funcionamento desse sistema de poder estatal não são produzidos em quantidades suficientes por processos existentes de socialização, como diria Keane (1984).

Segundo Offe e Lenhardt (1984), após a consolidação do capitalismo monopolista (ou tardio), o Estado é impelido a assumir funções que anteriormente pertenciam ao mercado (saúde, educação etc.). Apesar de a política social ser a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de

trabalho não assalariado em trabalho assalariado, ela assume e expande funções correlatas para com determinados subsistemas (família, assistência caritativa privada, Igreja) para amparar os que perderam eficiência no decorrer do desenvolvimento industrial, de recorrerem ao mercado. De tal modo,

somente a “estatização” daqueles subsistemas periféricos permite controlar as condições de vida e as pessoas às quais é permitido o acesso àquelas formas de vida e de subsistência situadas fora do mercado, e que com isso são dispensadas [...] da pressão da venda no mercado de trabalho (OFFE; LENHARDT, 1984, p. 18).

Conforme eles afirmam, a regulamentação dessas organizações sociais não “mercadorizáveis” é que pode impedir a evasão dos assalariados do mercado de trabalho (OFFE; LENHARDT, 1984), mantendo, dessa forma, o equilíbrio do sistema.

Assim, nesse contexto de capitalismo no Welfare State, a legitimação, por meio das políticas sociais, é a busca contínua da aceitação do sistema sociopolítico-econômico<sup>4</sup>. Segundo Keane (1984), é a procura pela lealdade das massas como um “recurso regulatório”, para que a habilidade das estruturas, dos processos e dos resultados de políticas do sistema político-administrativo

---

4 Como exemplo, a política educacional pode ser considerada como reação a problemas estruturais de legitimação de uma sociedade que se diz igualitária. Ela presta-se, como nenhuma outra política setorial, às finalidades de segurança da base de legitimação do sistema político. Segundo Offe (1990), a política educacional do Estado realmente preenche a função de formação ideológica de estruturação da consciência social.

possam ser “genuinamente aceitos”. Nessa compreensão, a assistência social exerce um papel importante na questão da lealdade das massas, principalmente, quando se verifica uma ação de caráter *assistencialista, focalizado* e diferenciado entre os que estão fora e dentro do mercado de trabalho, conservando, dessa forma, o equilíbrio do sistema.

O que se pode apreender, direta ou indiretamente, dessa construção teórica é que o mercado de trabalho não é capaz de absorver toda a força de trabalho disponível, mas, ao mesmo tempo, necessita dessas pessoas, já que são consumidoras e também reprodutoras do sistema. Ou seja, são legitimadoras do sistema, apesar de serem “estigmatizadas”, visto que, em grande parte, são “assistidas” pelas políticas sociais, particularmente pela política de assistência social, e, como já apontamos, principalmente, por meio de ações assistencialistas e focalizadas.

Destarte, Offe e Lenhardt (1984) ainda colocam o Estado como “responsável” pelo controle da *proletarização passiva e ativa*. Nesse sentido, a função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização. Por um lado, na proletarização ativa, os indivíduos participam do mercado de trabalho, o que supõe uma “integração” da força de trabalho com a sua situação de assalariados; porém nem sempre essa integração se faz presente. Por outro lado, nem todos os membros da sociedade podem laborar como trabalhadores assalariados, já que a situação de não assalariado se constitui uma das formas de pressionar a venda da força de trabalho no mercado. Do contrá-

rio, como já foi apontado, haveria uma evasão dos trabalhadores do mercado de trabalho em busca de formas de vida e subsistência fora do mercado. Ou seja, haveria uma busca sem restrições pela oferta de serviços e benefícios concedidos pelas políticas sociais.

Na sua função de regulamentar também o processo de proletarização passiva, que ocorre quando há a destruição das formas de trabalho e de subsistência, o Estado atua sobre os indivíduos que foram “desapropriados” das condições de utilização do seu trabalho ou de suas condições de subsistência (OFFE; LENHARDT, 1984).

[Assim], a proporção de prestações não monetárias em bens e serviços no conjunto dos gastos sociais do Estado cresce continuamente. Adicionalmente às transferências de poder aquisitivo e substituindo-as em parte, a política social opera com relações do gênero “filantrópico” na área da educação<sup>5</sup>, da previdência social, da medicina, da socialização, da ressocialização, da assistência, da consultoria, *i.é.*, com meios de orientação não monetários (OFFE; LENHARDT, 1984, p. 44).

Em suma, sendo a política social “a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (OFFE; LENHARDT, 1984, p. 15), a tarefa estatal se alarga com a operacionalização de políticas sociais destinadas tanto à proletarização ativa quanto à passiva, a fim de legitimar a estrutura social capitalista.

---

5        Nessa discussão, o sistema educacional é considerado por Offe (1990) um subsistema social. Contudo consideramos a educação como um dos principais espaços de intervenção estatal e, por conseguinte, de legitimação do sistema.



Nessa lógica, a política de assistência social convencional pode ser percebida como um componente a mais no processo de proletarianização passiva, já que atua, majoritariamente, junto aos indivíduos que foram “desapropriados” das condições de utilização do seu trabalho ou de suas condições de subsistência. Em outros termos, as condições de “carência extrema”, “vulnerabilidade”, “risco social” vão se constituir nos principais focos de atuação da política de assistência social.

Convém ressaltar que, apesar do denominado Estado relacional de Poulantzas divergir do Estado-sujeito de Offe, ambos nos fornecem elementos teóricos para compreendermos o complexo processo de formulação e implementação da política de assistência social pelo Estado brasileiro. Não obstante, o que prevalece ao longo da exposição é a compreensão do Estado enquanto condensação material de uma relação de forças (POULANTZAS, 2000).

Compreendendo que toda construção teórica possui limitações, Jessop (2009a) tece algumas restrições na construção teórica de Poulantzas. Ele aponta que uma de suas limitações deve-se ao compromisso político que este manteve com a classe trabalhadora e com as lutas democrático-populares na Europa. Isso prejudicou a antecipação de suas análises sobre o processo vindouro de internacionalização do capital (JESSOP, 1998).

Apesar disso, ele reconhece a acuidade teórica de Poulantzas que, dentre outros méritos, foi “focalizar as formas mutáveis da intervenção econômica estatal e iluminar seu papel na redefinição das fronteiras entre o econômico e o extra-econômico” (JESSOP, 2009a,

p. 143). De fato, o principal ponto em comum entre Poulantzas e Jessop é a abordagem relacional do Estado, porém divergem no que se refere ao tratamento atribuído ao conceito de estratégia.

De acordo com Tapia e Araújo (2001, p. 47), a intenção de Jessop foi “aproveitar os ‘insights’ de Poulantzas na sua abordagem relacional do Estado, procurando superar sua tendência ao essencialismo e ao reducionismo de classe e encontrar soluções aos problemas que ele não conseguiu resolver”. Para tanto, ele vai se “apropriar” da noção de estratégia e enfatizar a necessidade de conceitos estratégicos “para realizar a articulação e a mediação entre o nível abstrato da determinação estrutural e o das modalidades concretas da luta de classes em conjunturas específicas” (TAPIA; ARAÚJO, 2001, p. 48). Ou seja, entre a lógica abstrata do capital e as modalidades concretas da luta de classes. Apesar dessa apropriação, verifica-se um deslocamento epistemológico, visto que a intenção de Jessop foi a articulação do movimento do simples ao complexo.

Segundo Jessop (1985), os conceitos advindos da teoria da estratégia

podem ser usados para dissolver as leis abstratas, unitárias e essencializadas dos movimentos e necessidades do capital construídas pela lógica do capital em uma série de lógicas mais concretas e contingentes do capital. E eles podem ser usados para superar a tendência da análise teórica das classes em focar nas modalidades concretas das lutas sócio-econômicas de maneira a negligenciar a forma em favor do conteúdo (JESSOP, 1985, p. 344).

Segundo Tapia e Araújo (2001), apesar da insistência de Jessop (1985) na necessidade de conceitos estratégicos que pudessem articular e mediar o nível abstrato da determinação estrutural e o das modalidades concretas da luta de classes em conjunturas específicas (TAPIA; ARAÚJO, 2001, p. 48), em nenhum momento este autor explica claramente em que consistem precisamente estes conceitos estratégicos. Contudo, para ele, o Estado não pode ser entendido pela sua função, já que esta varia de acordo com as estratégias de acumulação presentes na esfera econômica.

Em suma, discordando de Poulantzas no que diz respeito à sua abordagem sobre a autonomia relativa do Estado e à determinação do econômico em última instância, Jessop (2007) enfatiza que, além da dimensão formal para análise do Estado, faz-se necessário o estudo de seus aspectos mais substantivos.

Além desses aspectos formais do sistema estatal, devemos também examinar seus aspectos substantivos. Além das políticas específicas implementadas pelo aparato estatal, há duas determinações mais gerais: as bases sociais de apoio e oposição ao Estado e a natureza do “projeto hegemônico” (se existente) ao redor do qual o exercício de poder estatal está centrado (JESSOP, 2007, p. 119).

Segundo Dias (2009), essa análise substantiva consiste na “análise de políticas públicas implementadas pelo Estado, na análise das forças políticas existentes na sociedade e também na análise do que Jessop chama de ‘projeto hegemônico’” (DIAS, 2009, p. 147). Em outros termos, Jessop dá ênfase à questão da hegemonia,

secundarizando a ênfase da relação estrutural entre política e economia. Para Tapia e Araújo (2001), além de Jessop colocar a hegemonia como momento distinto da dominação, sua preocupação era pautá-la com outra questão: “a da relação entre a diversidade das micropolíticas e a política global do Estado” (TAPIA; ARAÚJO, 2001, p. 53).

A partir dessas colocações, que se referem basicamente ao Estado no contexto do capitalismo monopolista, podemos sintetizar as principais percepções teóricas dos autores supracitados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Percepções teóricas sobre Estado e políticas públicas

| TEÓRICO    | CONCEPÇÃO DE ESTADO             | CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO  | CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS   |
|------------|---------------------------------|---|--|
| POULANTZAS | Relacional (autonomia relativa) | Condensação material de uma relação de forças.  | As políticas são resultantes do confronto de interesse de classes que expressam as funções econômicas e político-ideológicas sobre a questão social. |
| OFFE       | Relacional (Estado-sujeito)     | Depende da acumulação capitalista para assegurar-se, mas mantém sua unidade de poder.           | O Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura do trabalho não assalariado em trabalho assalariado.                                   |
| JESSOP     | Relacional                      | O Estado é compreendido a partir do papel hegemônico que circunda o exercício do poder estatal. | As políticas específicas implementadas pelo Estado estão relacionadas com as bases sociais e o projeto hegemônico existente.                         |

Fonte: elaboração própria a partir da sistematização das referências dos autores

No geral, com esses apontamentos sobre Offe, Poulantzas e Jessop, fica nítido que o debate teórico sobre o Estado é inexaurível<sup>6</sup>. No percurso pela construção teórica de Offe, que objetivou analisar internamente o Estado, observa-se a ausência dos conflitos que permeiam a formulação e a implementação das políticas sociais. Diferentemente dessa abordagem, Poulantzas traz para a análise do Estado a correlação de forças existentes no processo de construção dessas políticas. Para ele, a natureza de classe é inerente ao aparato estatal, já que a luta de classes exerceu um papel preponderante na sua análise sobre o Estado. Já em Jessop, o que ele ressalta é que, no Estado, as micropolíticas podem ser divergentes das políticas mais amplas.

Como já foi exposto inicialmente, a acumulação e a legitimação são postas na maioria das abordagens, principalmente marxistas, como funções e/ou objetivos das instituições estatais. Contudo adverte-se que a ênfase dada pelos diferentes autores a essas categorias se alterna e em algumas construções teóricas não chegam sequer a serem explicitadas. Mesmo assim, entre as políticas sociais, destacadamente, a política de assistência social vai se configurando, majoritariamente, como um instrumento de legitimação, mas subordinado ao processo de acumulação na estrutura social vigente. Abordados nos capítulos seguintes, os subsídios concedidos por esses enfoques teóricos nos possibilitam desen-

---

6 Autores como Therborn (1999), Skocpol (1986) e Miliband (1972), entre outros, também são importantes referências no tema sobre Estado e políticas públicas.

volver uma análise do papel das políticas públicas sociais, particularmente, da política de assistência social.

Convém ressaltar que, para além das abordagens sobre o papel das políticas públicas formuladas e implementadas pelo Estado, o crescimento da oferta dessas políticas em diferentes países tem impulsionado a propagação de estudos acerca de suas caracterizações. Daí porque Fiori (1997) destaca as diferentes tipologias de políticas públicas que se construíram a partir de diversas vivências do chamado Welfare State nas últimas décadas. Para ele, essas tipologias se constituem em uma forma de fundir as distintas experiências que ilustram alguns padrões básicos de políticas públicas. Ou seja, não consideramos as tipologias como “camisas-de-força” em que a complexidade da realidade social deve se “encaixar”, mas, sim, como parâmetros que devem ser acrescidos de outros dados no momento da análise das políticas públicas.

## 1.2 CLASSIFICAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ONDE E COMO SITUAR A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

As políticas públicas, ao serem colocadas como objeto de estudo, foram incorporando atribuições, as quais foi possível classificá-las sob diversos aspectos, alguns mais abrangentes e outros mais restritos que, vistos como padrões básicos, servem de parâmetros de análise para distintas realidades sociais. Daí porque é necessário compreender o papel do Estado na sociedade capitalista, já que é, a partir dele, que se indica qual o fundamento utilizado

nas análises das classificações de políticas públicas. Assim, é perceptível a ênfase dada por algumas classificações: algumas ressaltam a demanda social comumente resultante das lutas sociais mais abrangentes enquanto que, em outras categorizações, a ênfase é determinada pela influência de agentes sociais sobre uma área de atuação específica como, por exemplo, os setores da educação e da assistência social.

É importante ressaltar que, apesar da prioridade aqui assumida em relação à abordagem marxista de Estado, algumas classificações de políticas públicas, que a literatura nos disponibiliza, também estão correlacionadas com outros enfoques teóricos que compõem o campo de estudo das grandes abordagens sobre Estado e políticas públicas. Dentre as diferentes abordagens, as que consideramos mais recorrentes são: o Pluralismo, o Neocorporativismo, o Neoinstitucionalismo e o Neomarxismo. Tanto o Pluralismo quanto o Neomarxismo têm aparecido nas diferentes classificações de políticas públicas, porque, ao se constituírem em abordagens abrangentes, comumente, as demais são derivações delas duas ou muito relacionadas a elas.

O Pluralismo é a ideologia oficial assumida pelas democracias capitalistas que adotam o sistema político como mercado. Apesar de haver diferenciações entre algumas versões dessa corrente, o desaprecio pelo Estado e o individualismo são igualmente reverenciados. É recorrente as políticas públicas serem vistas como respostas dos chamados grupos de interesse ou grupos de pressão que delinham os *outputs* e o governo (CARNOY, 1988).

O Neocorporativismo vai constituir um sistema de representação de interesses com uma característica marcante do individualismo. Nele, os arranjos institucionais é que vão definir as bases para a formulação das políticas públicas (SOUZA, 2013). É nessa perspectiva que a classificação de políticas públicas de Jobert e Muller (1987) se apresenta.

No Neoinstitucionalismo ou, mais precisamente, no neoinstitucionalismo histórico, a instituição vai exercer um papel central. Há uma aproximação com o Pluralismo porque não se desvincula totalmente da ideia de grupos de interesse; portanto, o Estado terá maior autonomia, que vai além da concepção de *autonomia relativa* proposta por Poulantzas (SKOCPOL, 1986).

O Neomarxismo é uma abordagem que, frequentemente, aparece nas diferentes classificações de Estado e políticas públicas. Nesse enfoque, podemos considerar as contribuições teóricas de Poulantzas, O'Connor e alguns escritos de Offe acerca das políticas públicas. Para Therborn (1999), essa perspectiva aborda três problemáticas específicas.

Por um lado, o reconhecimento do papel do Estado no sistema de poder de classe dominante. A ênfase na qual o poder da classe dominante reside está não somente na exploração econômica e na repressão física, mas também nas ações e instituições do Estado consideradas em seu conjunto. O segundo subtema marxista dirigiu-se à análise do Estado no funcionamento da economia capitalista e dos processos de acumulação de capital. Finalmente, a mencionada corrente destacou sua preocupação com os limites da democracia burguesa e do reformismo estatal (THERBORN, 1999, p. 80).



Fazendo um contraponto entre essas grandes abordagens e as classificações de políticas públicas mais específicas que estão dispostas na literatura, verifica-se que, explicitamente, não há uma correlação tão direta e imediata. Todavia, cada classificação está ancorada em alguma visão de mundo, Estado ou ideologia que influenciam na forma como a política pública é agendada, formulada, implementada e avaliada. Ou seja, elas são delineadas e percebidas a partir de como atuam os agentes sociais, as instituições e, dentre outros aspectos, qual o público-alvo a ser beneficiado. E isso expressa uma concepção político-ideológica de Estado e/ou sociedade, mesmo que implicitamente.

A partir dessas colocações, vê-se que a literatura nos aponta vários tipos de classificações de políticas públicas e, por conseguinte, seus formuladores com suas distintas abordagens. Entre outros, ressaltamos como principais autores aqueles que têm maior influência nos estudos sobre a temática e que seguem influenciando a literatura. São eles: Lowi (1970, 1964), Marshall (1967), Salisbury (1968), que aperfeiçoou as análises de Lowi, Offe (1975), O'Connor (1977), Brunhoff (1985, 1978) e Jobert e Muller (1987). Além desses clássicos, acrescentamos Salama e Valier (1997), dada a importância deles em analisar, recentemente, o processo de focalização das políticas sociais, devido ao espraiamento das políticas de vieses neoliberais que têm sido implementadas pelos diferentes Estados nacionais, como forma de alinhamento à política econômica internacional.

A tipologia de políticas públicas proposta por Lowi (1970) é compreendida de quatro formas: *distributiva*, *redistributiva*, *regulatória* e *constituente*. De acordo com ele, uma política distributiva concede benefícios que são concentrados exercendo um impacto restrito na sociedade. Para além disso, ela tramita em uma arena pouco conflituosa. Já a política redistributiva tramita em uma arena de muitos conflitos e negociações, visto que seus custos são concentrados na classe social de maior poder aquisitivo e redistribuídos entre aqueles despossuídos das condições de prover suas necessidades sociais. Já as políticas regulatórias estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto, e seu êxito se dá por meio da relação de forças dos atores e interesses. Por fim, as políticas constituintes são aquelas que definem leis para funcionamento interno do Estado e da própria elaboração de políticas públicas. Vale ressaltar que, na exposição das políticas regulatórias e constituintes, o autor apresenta dados limitados que inviabilizam um maior aprofundamento. O quadro a seguir sintetiza a tipologia construída por Lowi (1970):

Quadro 2 – Tipologia de políticas públicas segundo Lowi (1972)

| PARÂMETROS | TIPOS DE POLÍTICAS                  |                   |                    |               |
|------------|-------------------------------------|-------------------|--------------------|---------------|
|            | DISTRIBUTIVAS                       | REDISTRIBUTIVAS   | REGULATÓRIAS       | CONSTITUINTES |
| IMPACTO    | Pequenos e diversificados agregados | Grandes agregados | Variada e indireta | Restrita      |
| COERSÃO    | Não gera conflitos                  | Gera conflitos    | Diversificada      | ----          |

Fonte: elaboração própria

Partindo da classificação tipológica de Lowi (1970), Salisbury (1968) denomina as políticas de distributiva, redistributiva, regulatória e autorregulatória. Ele afirma que uma política distributiva possui uma demanda fragmentada e um processo decisório integrado. Por outro lado, uma política redistributiva apresenta uma demanda integrada e um processo decisório fragmentado, ou seja, nesta última, o conflito é latente, enquanto que, na primeira, há pouco ou nenhum conflito. As políticas regulatórias impõem constrangimentos sobre grupos particulares e, como exemplo, tem-se a política constitucional que, comumente, está associada ao judiciário. Seguindo essa característica do constrangimento, as políticas autorregulatórias são percebidas como benefícios, tais como leis que controlam as profissões e grupos econômicos (SOUZA, 2010). O quadro a seguir sintetiza a classificação de Salisbury:

Quadro 3 – Tipologia de políticas públicas segundo Salisbury

| PARÂMETROS         | TIPOS DE POLÍTICAS |                 |              |                   |
|--------------------|--------------------|-----------------|--------------|-------------------|
|                    | DISTRIBUTIVAS      | REDISTRIBUTIVAS | REGULATÓRIAS | AUTORREGULATÓRIAS |
| DEMANDA            | Fragmentada        | Integrada       | Fragmentada  | Integrada         |
| PROCESSO DECISÓRIO | Integrado          | Integrado       | Integrado    | Fragmentado       |

Fonte: Salisbury (1968). Elaboração própria

Autores como Marshall (1967) e Brunhoff (1978, 1985) denominam as políticas públicas como econômicas e sociais. Para Marshall (1967), política social não seria um termo técnico preciso,

estaria vinculado a problemas sociais, significaria a política de governo intervindo na economia de mercado visando ao bem-estar e à elevação do padrão de vida de seus cidadãos. Ainda aponta o seguro social, a assistência social, os serviços assistenciais médicos e sociais, a habitação e a educação como núcleo central da política social. O autor fala da integração da *política social* com a *política econômica* referindo-se à previdência social e diz que, de acordo com a proposta Beveridiana, a viabilidade da previdência estaria associada a uma política de pleno emprego. A *política econômica*, ao que se aponta, contemplaria o pleno emprego (SOUZA, 2009).

Brunhoff (1985, 1978) trata o tema de forma geral, chamando atenção para a atuação do Estado capitalista que vai se diferenciar de acordo com o tipo de mercadoria a que se destina a política, a saber: a mercadoria moeda que estaria ligada à política econômica e à mercadoria força de trabalho, ligada à política social.

A abordagem de O'Connor (1977) parte da compreensão de que a ação do Estado exerce um duplo papel bem definido: a sua legitimação social como contraponto à sua função de acumulação. Por legitimação entende-se quando o Estado assume o papel de agente político, respondendo às necessidades de determinadas classes sociais e corroborando o processo hegemônico. Quanto à acumulação, ele atua como agente econômico, atendendo às requisições da lógica capitalista. Para o autor, isso é definido a partir dos gastos do Estado que podem ser entendidos como a soma de

duas contas<sup>7</sup>: *capital social e despesas sociais de produção*. No capital social, os gastos são aplicados diretamente no processo de produção e reprodução do capital, vinculados à função de acumulação. Já as despesas sociais são concentradas nos projetos e serviços requeridos para a manutenção da harmonia social, elemento indispensável à legitimação. A classificação de O'Connor (1977) pode ser visualizada conforme o quadro a seguir:

Quadro 4 – Classificação das políticas, segundo O'Connor

| PARÂMETRO          | TIPO DE POLÍTICA   |  |  |
|--------------------|--|--|--|
|                    |  | ACUMULAÇÃO<br>(capital social)                       | LEGITIMAÇÃO<br>(despesa social)            |
| TIPO DE<br>DESPESA | Investimento social (capital social constante): projetos e serviços que ampliam a produtividade. | Capital físico: infraestrutura econômica física.     | Sistema previdenciário para desempregados. |
|                    |  | Capital humano: educação e serviços administrativos. | Assistência social (bem-estar).            |
|                    | Consumo social (capital social variável).  | Bens e serviços coletivos.                           | Gastos com repressão política.             |
|                    |  | Seguro social contra a incerteza econômica.          |  |

Fonte: O'Connor (1977). Elaboração própria

Indo além de O'Connor, as formulações de Offe (1975), alocativa e produtiva, são ligadas à autoridade no ordenamento ou controle da produção, ao mandato para manter e criar condições de produção, às relações de poder dependentes do processo de

7 Para O'Connor (1977), a soma dessas duas contas é contraditória e cria tendências para as crises econômicas, sociais e políticas. Em suma, é denominada crise fiscal, interpretada como uma “brecha estrutural” entre as despesas do Estado e suas rendas.

acumulação e à negação da sua natureza de Estado capitalista. Nas *políticas alocativas*, haveria uma ação intervencionista impondo certa ordem criada pelo Estado nas áreas econômica e social, enquanto que, distinguindo-se das alocativas, as *políticas produtivas* são proeminentes em algumas situações de acumulação, como a necessidade de algum *input* físico na produção (matéria-prima, fixação de investimento para produção, trabalho humano etc.) para manter a acumulação que excede a exigência de alocação de recurso (SOUZA, 2009).

A classificação de Jobert e Muller (1987), global e setorial, toma como partida o desenvolvimento das sociedades modernas que as levaram a se organizarem em setores. Para os autores, as políticas públicas têm tomado forma a partir das reivindicações de determinados setores específicos, ou seja, as políticas públicas, ao contrário de terem assumido um caráter verdadeiramente universalizado, têm-se delineado de acordo com necessidades específicas de setores como o industrial, educacional, bancário, agrícola etc. (AZEVEDO, 1997).

Assim como Brunhof (1985, 1978), O'Connor (1977) e Offe (1975), Salama e Valier (1997) abordam a questão das políticas públicas no contexto de crise do Welfare State. Eles trataram de discutir o problema da pobreza e das desigualdades sociais, o que evoca com veemência o caráter *focalizado* das políticas sociais no contexto de fortalecimento do ideário liberal a partir dos anos 1980. Com o aumento da pobreza e o temor de governos de perderem a legitimidade, entre outras ameaças, sob o discurso da

necessidade de tecer “redes de segurança”, a proposição de políticas sociais complementares se fez necessária, particularmente, em países periféricos.

Baseadas no Banco Mundial, mais especificamente no Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), essas políticas sociais apresentam as seguintes características:

políticas sociais orientadas para os “extremamente” pobres, daí porque são denominadas focalizadas; políticas sociais de assistência benfeitoria e de privatização; e, políticas sociais descentralizadas e recorrendo a uma participação popular (SALAMA; VALIER, 1997).

Para os autores, “no combate à pobreza extrema, a promoção do setor informal é apresentada como um complemento às políticas focalizadas de assistência” (SALAMA; VALIER, 1997, p. 123). Nessa perspectiva, a universalização dos direitos sociais é totalmente desconstruída em função da implementação de políticas econômicas liberais.

A partir desse apanhado, as tipologias apontadas pela literatura são sistematizadas no quadro a seguir, valendo salientar que as classificações em destaque variam de acordo com os critérios de análise adotados por cada autor.

Quadro 5 – Síntese das tipologias de políticas públicas

| AUTORES E TIPOLOGIAS |                   | PARÂMETROS E/OU CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO      |
|----------------------|-------------------|---|
| LOWI                 | Distributivas     | Coerção<br>Impacto                              |
|                      | Redistributivas   |   |
|                      | Regulatórias      |   |
|                      | Constituintes     |   |
| MARSHAL              | Econômicas        | Área de atuação do governo                      |
|                      | Sociais           |   |
| SALISBURY            | Distributivas     | Tipo de demanda<br>Tipo de processo decisório   |
|                      | Redistributivas   |   |
|                      | Regulatórias      |   |
|                      | Autorregulatórias |   |
| CLAUS OFFE           | Alocativas        | Direcionamento da ação estatal                  |
|                      | Produtivas        |   |
| JAMES O'CONNOR       | Acumulação        | Tipo de despesas estatais                       |
|                      | Legitimação       |   |
| BRUNHOFF             | Econômicas        | Tipo de mercadoria (moeda ou força de trabalho) |
|                      | Sociais           |   |
| JOBERT e MULLER      | Setorial          | Abrangência da política por setores             |
|                      | Global            |   |
| SALAMA e VALIER      | Universal         | Forma de implementação da política              |
|                      | Focalizada        |   |

Fonte: elaboração própria a partir da sistematização das referências dos autores

Muito embora as classificações referenciadas no quadro acima sejam colocadas como tipologias construídas pelos autores, alguns não fazem referência explícita à denominação de políticas



públicas, tampouco a uma classificação sistematizada. O'Connor (1977), por exemplo, se refere às ações estatais para dissertar sobre as funções do Estado capitalista. Ademais, outros autores, ao se reportarem às políticas públicas implementadas pelo Estado, nem sempre apresentam classificações embasadas por categorias, indicadores etc., já que, muitas vezes, se apresentam como formas de explicitar o foco das ações estatais a partir de uma determinada esfera de análise.

Assim, o quadro exposto foi sistematizado de forma didática para explicitar as principais categorias utilizadas na análise da política de assistência social no Brasil, no intuito de apreendê-la à luz das diferentes classificações de políticas públicas e considerando os fatores sociais, políticos, econômicos e históricos.

Apesar de o caráter formal de Estado assistencialista ser considerado a partir de 1942, ano de criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), consideramos pertinente que a análise fosse introduzida a partir do momento em que a assistência social era considerada como uma prática assistencialista, desprovida de qualquer característica de direito social, ou seja, o início do Governo de Getúlio Vargas. A despeito das diferenças históricas e conjunturais, convém ressaltar que práticas tidas como assistencialistas, filantrópicas e beneficentes, que cumpriram o papel de legitimar a ordem social ligada ao modo de produção capitalista, são recorrentes em diversos países e que, historicamente, repercutiram na forma de implementação da assistência social por parte do Estado brasileiro.

Ao delimitarmos, como momento inicial do presente estudo, o período em que a assistência social era considerada como uma prática assistencialista, consideramos que as mudanças introduzidas por Getúlio Vargas, já desde o início de seu mandato em 1930 e, particularmente, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social em 1938, seriam consideradas na análise, já que se constituem em decisões que legalizam o início das primeiras medidas no âmbito social por parte do Estado.

Muito embora atribuir uma tipificação concisa para a assistência social brasileira, situada em um período em que ela não era tida como política pública, seja tarefa arriscada, é conveniente a abordagem sobre seu perfil em diferentes contextos sociais, políticos, econômicos e históricos, haja vista a influência que suas características primárias, ainda hoje, repercutem na sua forma de operacionalizar-se como política pública.

A consolidação de um Estado brasileiro moderno nas primeiras décadas do século XX (DRAIBE, 1985) favoreceu a emersão de políticas sociais de maior abrangência, mas, nesse momento, a assistência social ainda vai se configurar como uma ação *subsidiária* de outras políticas estatais que, formalmente assumida como ação estatal após a criação da LBA, foi se constituindo por especificidades que perpassaram décadas e que, até hoje, é possível visibilizar a influência dessas características em diversos espaços e práticas institucionais.

Com a LBA, o Estado formaliza o seu caráter assistencialista<sup>8</sup>, compreendido como uma prática *filantrópica, caritativa*, desprovida de continuidade e comumente pontual, direcionada para aqueles que não podiam prover sua própria subsistência. Durante o Governo de Getúlio Vargas, as políticas sociais estatais foram ampliadas, beneficiando, principalmente, os trabalhadores formais, por meio da chamada *cidadania regulada* (SANTOS, 1987), sendo que a grande maioria da população permanecia destituída de qualquer direito social, e uma parcela significativa recorria à assistência social por meio das organizações sociais beneficentes. Verifica-se uma antecipação, por parte do Estado, de precauções quanto ao acirramento da questão social, bem como de manutenção da *legitimidade* do sistema.

Na subsequência, ao longo de quase cinco décadas, o Estado brasileiro passou por mudanças significativas, todavia os governos, tanto do período do chamado “populismo democrático”, quanto da Ditadura Militar, não propiciaram alterações na forma de operacionalizar a assistência social. Ademais, em alguns períodos, houve um retrocesso na área de abrangência da assistência social, dada a redução de recursos com os gastos sociais (AFONSO; SOUZA, 1977).

Mediante apropriação dos referenciais sobre Estado e políticas públicas, a análise sobre esse período (1938-1988) aponta

---

8 O caráter assistencialista ou, mais precisamente, o assistencialismo é visto como uma deformação da assistência, já que o povo é “assistido”, de modo que as concessões se dão por troca de favores materiais.

para uma assistência social sob uma perspectiva *assistencialista*. Baseando-nos em O'Connor (1977), a assistência social no Brasil, durante o período de 1938-1988, pode ser compreendida como um instrumento de “bem-estar social” sob a responsabilidade de um Estado comumente paternalista que, por meio da concessão de benefícios sociais, visava ao abrandamento das pressões sociais. Ou seja, constituía-se de uma *despesa social* com a incumbência de disseminar o consenso social, além de contar com o respaldo de outras atividades e instituições da sociedade civil direcionadas à assistência social.

As transformações no Estado brasileiro, nos anos 1980, foram vivenciadas pela luta de classes e pelo ocaso da Ditadura Militar. O período da chamada “Nova República” viabilizou a formalização da assistência social como política pública a partir da aprovação da Constituição Federal em 1988. Ao incorporar o *status* de política pública de direito social, a assistência social se revestiu de maior complexidade, já que agrupou elementos anteriormente (quase) inexistentes. Dentre outros, podemos destacar: legislação, programas, dotação orçamentária e criação de órgãos administrativos especializados, bem como a perspectiva do caráter de continuidade.

Contudo, a morosidade na regulamentação da política de assistência social já dava indícios da sua irrelevância perante o Estado brasileiro. Resultante de uma correlação de forças, a política de assistência social foi regulamentada em 1993 com um texto normativo avançado (BRASIL, 1993), embora permeado por disso-

nâncias que dificultaram sua compreensão como política pública de caráter *universalista*.

Mesmo dispondo, normativamente, de objetivos, princípios, diretrizes, serviços, programas e projetos sociais, a implementação da política de assistência social foi desvirtuada, principalmente, no que diz respeito ao princípio da *universalidade*. O que se tem percebido é a *focalização* das ações socioassistenciais em detrimento da acessibilidade à política compreendida como pública.

A partir dessa compreensão e percebendo que o Estado brasileiro foi alargando suas funções, as categorias de legitimação e acumulação, propostas por O'Connor (1977), passam a ser importantes para uma análise do quadro atual da política de assistência social a partir da incorporação das tipologias de políticas públicas propostas por Lowi (1972) e Salisbury (1968). A problematização que emerge das classificações *distributiva* e *redistributiva* proporciona subsídios questionadores para nossa análise. Portanto, temos nos prevalectido delas como uma das principais bases de análise da política de assistência social, especialmente, no período que se inicia em 1993, quando foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Sem desconsiderar a importância da classificação das políticas em *regulatória* e *constituente* de Lowi (1972) e *regulatória* e *autorregulatória* de Salisbury (1968), entendemos que elas se apresentam como deslocadas da análise proposta, haja vista o caráter normativo que elas expressam na tentativa de estabelecer padrões restritos de comportamento e controle social.

Os apontamentos realizados por Salama e Valier (1997) também são fundamentais, já que geram um debate que envolve o modo como as políticas sociais têm-se desenvolvido nos países periféricos diante da ofensiva neoliberal. Significa, nesse sentido, problematizar as decisões do Estado brasileiro levando-se em conta os ditames da política econômica internacional.

As demais classificações expressas por Marshall (1967), Offe (1975), O'Connor (1977), Brunhoff (1985, 1978) e Jobert e Muller (1987) se configuram como classificações mais abrangentes que dão suporte para as tipologias propostas por Lowi (1972) e Salisbury (1968) e Salama e Valier (1997).

De posse desse aparato teórico, é notório como essa perspectiva assistencialista oscila de acordo com a conjuntura social, política e econômica. De tal modo, reforçamos que tipificar a assistência social a partir de fragmentos históricos é, no mínimo, temeroso, mas viável, dada a forma como foi acatada pelo Estado brasileiro. Em outras palavras, a tipificação da política de assistência social foi possível por ter suas características ancoradas em variáveis que visualizam, de forma explícita, a sua função dentro do Estado capitalista nacional.

Além desse exercício teórico, o levantamento bibliográfico permitiu, a partir das características verificadas, dividir a história da assistência social no Brasil em quatro grandes momentos: período de Getúlio Vargas; a fase do denominado “populismo democrático”; a Ditadura Militar; e o período pós-constitucional. Dentro do período proposto para o estudo, essa divisão está res-

paldada na compreensão dos vieses assumidos pelo Estado capitalista brasileiro, o que só foi possível pela análise ancorada nas teorias sobre Estado realizadas por Poulantzas (2000, 1991, 1977, 1971), Offe (1990, 1984, 1975) e Jessop (2009, 2007, 1998, 1991, 1985), bem como pelas análises que tratam das mutações do capitalismo no país, principalmente, por meio de Draibe (1985).

Vale ressaltar que, antecedendo a aprovação da Constituição Federal em 1988, o país se sobressalta com os movimentos sociais reivindicando políticas que assegurem os Direitos Sociais de cidadania. Em geral, se reporta a essa fase histórica do país como a “Nova República”. E é nesse bojo que a assistência social consegue formalizar-se como política pública de direito social, juntamente com a saúde e a previdência social, formando a conhecida tríade da Seguridade Social.

## CAPÍTULO 2

# ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A assistência social, ao contrário da maioria das políticas públicas, possui peculiaridades que, ainda hoje, dificultam sua compreensão enquanto política pública de direito social. Historicamente secular, ela traz, em seu bojo, um cariz extremante estigmatizante por estar arraigada a práticas tradicionalmente *filantrópicas*, *assistencialistas* e regularmente religiosas. Em épocas longínquas, a assistência era percebida como uma forma de controlar a pobreza e ratificar a sujeição daqueles que não tinham propriedades ou bens materiais (MARTINELLI, 1995). A condição de pobre já correspondia a uma situação de vulnerabilidade, fato este que demandava, eventualmente, a caridade alheia. Assim, ela se destinava aos considerados pobres e incapazes de trabalhar: “velhos indigentes, crianças sem pais, estropiados de todos os tipos, cegos, paralíticos, escrufulosos [sic], idiotas” (CASTEL, 1998, p. 41).



Essa percepção transpassou o período da Idade Média e Moderna sempre com o mesmo objetivo: controlar os *pobres* para não se constituírem em ameaça aos detentores dos meios de produção, ou seja, à burguesia emergente e à nobreza<sup>9</sup>. O advento da Revolução Industrial e, por seqüência, a organização e mobilização da classe trabalhadora, requereu da classe burguesa a apropriação de estratégias e práticas sociais como meio de conter o movimento operário, e a assistência consistia em mais uma estratégia na garantia do processo produtivo.

A questão do *pauperismo* tornou-se, nesse período revolucionário, algo alarmante. Para Castel (1988), tal questão colocava as populações como agentes e vítimas da revolução industrial. Esse cenário deixava transparecer que a questão social, enquanto contradição fundamental entre capital e trabalho, era um fenômeno iminente e que deveria ser posto na ordem do dia, já que espelhava as incongruências do modo de produção capitalista.

Com a concretização do modo de produção capitalista e, conseqüentemente, o acirramento da luta entre as duas classes fundamentais, proletariado e burguesia, coube ao Estado *alargar* seu papel regulador na garantia da ordem social no novo sistema econômico que se instaurara. Diante dessa realidade, os proble-

---

9 Em 1601, a *Poor Law* (Lei dos Pobres) é aprovada na Inglaterra. É considerada um marco na orientação da assistência aos pobres durante quase trezentos anos, sua característica marcante era a reclusão dos pobres aos seus lugares de origem. Somente em 1795, quando o pauperismo agrava a situação da classe trabalhadora, a *Poor Law* é substituída pela *Speenhamland Law*, que oferecia um abono aos pobres como forma de complementar a ração mínima, independente da atividade laboral.

mas sociais, já apontados como uma *questão social*, deixam de ser casos de polícia e passam a ser foco de intervenções estatais por meio de ações assistenciais.

Destarte, o início do século XX vislumbrava certo consenso quanto à responsabilidade do Estado para com o número crescente de trabalhadores, ou seja, a ele cabia o “bem-estar das massas ao invés de sê-lo apenas pelo amparo aos indigentes” (MARSHALL, 1967, p. 36).

Posições divergentes se confrontavam na defesa dos limites que deveriam ser assumidos pelo Estado. A partir daí, o seguro social para os trabalhadores em atividade e a assistência social aos excluídos da condição de trabalho foram se desenvolvendo como políticas de proteção social de diferentes formas nos países ocidentais. Dentre outros registros históricos, o de Marshall (1967) indicava que o desenvolvimento desse processo foi acompanhado por uma distinção extremada entre seguro e assistência social, o que repercutiu no reforço do caráter de inferioridade e desonra que se ligava a esta última.

Apesar do respaldo político-econômico do Estado concedido à classe burguesa, o discurso burguês era de que o

Estado não devia interferir no sistema econômico nem tentar compulsoriamente modificar seu funcionamento. Deveria permanecer fora da arena em que a batalha econômica era travada e restringir-se a recolher as vítimas (MARSHALL, 1967, p. 38).

Em outras palavras, ampliaria sua ação no que diz respeito ao social, deixando a esfera econômica, mais precisamente o mercado, se autorregular. Nessa acepção, a política social e, particularmente, a assistência social, se coloca como uma função estatal para abrandar os ânimos do movimento operário, mas não só a ele, dada sua demanda tradicional, uma vez que o mercado seria atribuição do âmbito privado. Embora essa ideologia tenha se propagado e, supostamente, concretizado, ela se dissipa ao tomar como fundamento o pensamento de Poulantzas que analisa a política social como uma função econômica do Estado (NEVES; PRONKO, 2010).

Diante disso, resumidamente, o que se teve foi um “ajustamento” do Estado ao processo de consolidação do capitalismo monopolista já que, até então, ele se incumbia das determinações legais das ações a serem desenvolvidas por organizações e/ou agentes não estatais junto à população, pouco realizando ações interventivas. Nessa nova conjuntura, o Estado se retrai, aparentemente, de intervir na área econômica e se distende nas ações da área social.

## 2.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO ESPAÇO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Nesse contexto de consolidação do capitalismo monopolista, no início do século XX, o ambicionado Estado Mínimo<sup>10</sup> dos libe-

---

10 Segundo Anderson (1995), a polêmica de Hayek (convicto defensor do *Estado Mínimo*) contra a regulação social é que ele e seus simpatizantes argumentavam que o “igualitarismo deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1995, p. 1).

rais do século XVIII se fez presente quando da constatação do crescente número de organizações beneficentes<sup>11</sup> e vocacionais. Essas organizações, muitas herdadas do Antigo Regime, foram incorporadas à estrutura do denominado Estado-nação, visto que, por se encarregarem de *assistir* parte da demanda *excluída* da intervenção estatal, desempenhavam um papel propício ao controle da ordem social e, por conseguinte, da *legitimação* do sistema. Ou seja, o Estado assume a responsabilidade de conceder “assistência” às vítimas do sistema, mas por não disponibilizar de estruturas institucionais suficientes, compartilhou com as organizações privadas de cunho beneficente o atendimento dessa parcela da população.

Nessa sequência, a assistência social começa a passar por um processo de mudança, porquanto, de uma prática secular filantrópica, caritativa, religiosa, ela passa a incorporar também elementos de uma prática contingencial e paliativa no seio da sociedade capitalista burguesa. Ou seja, não conseguia se desvencilhar totalmente de suas raízes históricas, mas vai se “ajustando” às novas demandas sociais. Por conseguinte, ela foi sendo operacionalizada de forma assistemática, voluntária, sem dispor de provisões orçamentárias e direcionada aos mais necessitados, mas, especialmente, àqueles excluídos do mercado de trabalho.

Assim, ao ser ajustada ao contexto de consolidação do capitalismo monopolista, a assistência social se constituiu em uma

---

11 Convém registrar a criação da *Charity Organization Society* em 1869 na Inglaterra, que, nas décadas seguintes, atuou em diferentes países. Seu sistema de assistência aos pobres iria se constituir em referência internacional e, até a atualidade, possui unidades de atendimento em diversos países.

das estratégias para apaziguar os ânimos do movimento operário europeu no final do século XIX, mais especificamente das sequelas da *questão social*, potencializadas pela conciliação de interesses da Igreja Católica, da burguesia e do Estado em detrimento dos anseios do operariado.

No início do século XX, o aumento quantitativo das organizações beneficentes foi paralelo à emergência do chamado *Estado Social*. Segundo Rosanvallon (1997), essa lógica contraditória foi efetivada graças à consolidação da classe proletária como força política e opositora à ordem social estabelecida. Tem-se aí o espraiamento do chamado *Estado Social* ou *Estado-providência*<sup>12</sup> e, por seqüência, o surgimento do que se denominaria de política social.

A necessidade de um *Estado Social* surge no bojo da discussão sobre a ampliação da atuação estatal. Como já apontamos, no início do século XX, já se assinalava o consenso sobre a responsabilidade estatal para com o bem-estar da crescente massa de trabalhadores, ampliando o que seria ações convencionais de amparo aos indigentes, idosos, órfãos etc. (CASTEL, 1998; MARSHALL, 1967).

Na Inglaterra, referência internacional na análise sobre a assistência social, somente em 1948 é que se tem aprovada a Lei de

---

12 Durante as primeiras décadas do século XX, nos países da Europa Ocidental, o Estado recebeu distintas denominações conforme o país: Estado Social, Estado-providência, *Welfare State*. Para Castel (1998), a denominação *Estado Social* é mais apropriada do que o *Estado-providência*, visto que, nesta, o Estado parece ser um “distribuidor desinteressado” quando na realidade é o proporcionador de ajustes mínimos que possam conter o avanço dos conflitos sociais.

Assistência Nacional, fato que registra o ocaso definitivo da *New Poor Law*<sup>13</sup> em vigência desde 1834. Após sua aprovação, se estabeleceu a Junta de Assistência Social, fato que distinguiu o sistema inglês daquele da maioria dos outros países, por causa de duas inovações: 1ª) a transferência do auxílio pecuniário das taxas para os impostos, isto é, das autoridades regionais para uma assembleia nacional (deixando de ser responsabilidade dos vizinhos); 2ª) a separação dos benefícios pecuniários dos serviços pessoais. Segundo Marshall (1967), abria-se o caminho para o desenvolvimento dos modernos serviços de assistência social, com a intenção de que fossem oferecidos a todos os que deles necessitassem. Contudo, naquele momento, uma assistência social livre de qualquer convicção caritativa e do estigma da indigência não foi tão exitosa quanto se pretendia.

Nessas primeiras décadas do século XX, concomitantemente ao processo inglês, vários Estados nacionais também foram ampliando seu campo de intervenção por meio de medidas de proteção social. Todavia essa ação estatal foi incorporando especificidades de acordo com o contexto social, político e econômico de cada país, e, no final do século XIX, já podia ser verificado o crescimento do campo de intervenção dos Estados nacionais. É o caso da Alemanha que, já em 1880, havia criado o programa de previdência social compulsória que abrangia “doença, invalidez,

---

13 A aprovação da *New Poor Law* inglesa substituiu a *Speenhamland Law*. Ela consentiu a formação de um mercado de trabalho competitivo e beneficiou o surgimento de um proletariado obrigado a vender a sua força de trabalho, mesmo a baixo preço, para sobreviver.

aposentadoria e pensões” (MARSHALL, 1967, p. 46). Essa proposta do conservador chanceler Otton Von Bismark foi acatada como alternativa à assistência benemerente. Contraditoriamente, a previdência social alemã foi instituída como uma política antissocialista e de contestação às ideias social-democratas, mas foi capaz de atrair amplos setores da classe operária.

De forma gradativa, países como França, Suécia, Áustria, Romênia, Nova Zelândia<sup>14</sup> e Países Baixos, entre outros, foram criando sistemas de seguro social privados paralelos à ampliação do chamado Estado Social que, ainda assim, viabilizaram o acesso da população a alguns direitos sociais. Geralmente, esses seguros sociais abrangiam acidentes de trabalho, desemprego, maternidade, doença, invalidez, aposentadorias e pensões que foram concedidos de forma alternada nos diferentes países.

Mesmo com os arroubos em relação aos seguros sociais compulsórios, o período entreguerras apontou para a inviabilidade de se manter o sistema privado de proteção social como principal referência. A conjuntura social, política e econômica do período apontou para a imperativa intervenção estatal de forma mais expressiva. Assim, o chamado Welfare State se fez imprescindível à minoração da situação de colapso social.

---

14       Aprovado em 1938, o seguro social compulsório da Nova Zelândia foi o de maior alcance, pois incluía velhice, assistência médica, auxílio-doença, invalidez, maternidade, viuvez, orfandade, mineiros incapazes, desemprego e doações à família (MARSHALL, 1967).

A consolidação desse Welfare State teve como destaque a presença da classe operária no cenário político, principalmente, com a atuação de representantes da social-democracia nos órgãos governamentais<sup>15</sup>. Nesse cenário, a política econômica de Maynard Keynes se colocava como uma possível solução para a crise social, e ao Estado capitalista se atribuiu a ideia de que ele seria “uma instituição por meio da qual a sociedade podia regular as crises a fim de manter o pleno emprego” (PRZEWORSKI, 1989, p. 53). Era um novo projeto político, que vislumbrava o bem-estar geral dentro dos limites da sociedade capitalista. Com isso, os social-democratas tiveram a convicção de que a “economia podia ser controlada, e o bem-estar dos cidadãos continuamente intensificado pelo papel ativo do Estado” (PRZEWORSKI, 1989, p. 53).

A política econômica de Keynes e o Plano de William Henry Beveridge<sup>16</sup> ambicionavam estabelecer o Estado como árbitro, supostamente autônomo, entre capital e trabalho e tentavam incluir, no sistema de seguridade social, todos os cidadãos e todas as necessidades sociais importantes da vida moderna. Contudo, as políticas públicas, que daí resultaram, colocaram em xeque o êxito dessas premissas.

---

15 Por volta de 1850, a classe trabalhadora organizada criou o movimento socialista como forma de complementar a revolução iniciada pela burguesia. Posteriormente, formaram-se os partidos denominados de social-democracia, os quais viabilizaram a participação da classe trabalhadora na política eleitoral (PRZEWORSKI, 1989).

16 Durante a II Guerra Mundial, em 1942, Beveridge (economista e reformista social britânico) elaborou o *Report on Social Insurance and Allied Services*, mais conhecido como Plano Beveridge, o pilar dos planos de assistência social modernos. Sua intenção era disponibilizar um sistema de seguro social universalizado.



No geral, o Welfare State é percebido como referência na garantia de “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1986, p. 416). Entretanto, essa menção exitosa, com algumas ressalvas, se limita aos países europeus ocidentais, nomeadamente escandinavos, e aos Estados Unidos da América (EUA). Mesmo assim, uma questão crucial persistiu: a contraposição ao seguro social e à assistência social.

De encontro às perspectivas otimistas acerca do Welfare State, em um recente estudo, Lessa (2013) questiona algumas noções mais frequentes sobre a relação do Estado com a sociedade mediada pelas políticas públicas. De posse de vários dados empíricos e teóricos, o autor contesta a tese dessa suposta experiência bem-sucedida, até mesmo a tentativa europeia. Entre outros estudiosos que se colocam como teóricos do Welfare State, Esping-Andersen e Przeworsky foram retomados pelo autor, já que são considerados como referência nos estudos que abordam a relação entre Estado e políticas públicas. Para Lessa (2013), o que se tem é muito mais uma mistificação desse Estado como responsável pelo bem-estar geral da sociedade do que realmente ele pôde ser concretizado<sup>17</sup>.

Nos países latino-americanos, os aspectos históricos arraigados em especificidades sociopolítico-econômicas compromete-

---

17 A obra de Lessa (2013) tomou como parâmetro de análise as seguintes políticas públicas: saúde, moradia, educação, racismo e direitos civis, migrantes, crianças e adolescentes.

ram, mais rigorosamente, a possibilidade de implementação de um denominado Welfare State. Segundo Draibe (1995), a maior parte dos países da América Latina desenvolveu sistemas de proteção social<sup>18</sup> similares ao que ela denomina de *meritocrático-particularista* de viés bismarkiano. Ou seja, ajustou-se sobre dois pilares: o seguro social (no binômio contrato/seguro social, em que a população passa a merecer um benefício futuro) *versus* políticas universalistas (principalmente políticas educacionais e de saúde básica, concebidas para ampliar as oportunidades e corrigir as diferenças; estas, no geral, são estatais e gratuitas) e reproduziram, à sua maneira, as lógicas clientelísticas e corporativistas do padrão conservador. Desse modo, a assistência social permaneceu focada nos indivíduos fragilizados devido às contingências sociais oriundas da ascensão, mesmo que tardia, do capitalismo.

Até então, a população não dispunha de espaços políticos para expressão e representação de interesses populares. O Estado estava à mercê dos senhores que controlavam a produção, os aparelhos municipais, as armas e as terras. Ao povo, no geral, só restava a submissão.

---

18 Para Draibe (1993), o Welfare State, além do denominado meritocrático-particularista, também pode ser definido como *residual* ou *liberal* (é um modelo de mercado em que a intervenção do Estado é temporária e emergencial ou, ainda, limita-se a agir em grupos “focalizados”) e *institucional-redistributivista* ou *socialdemocrata* (é voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais desmercantilizados e garantidos a todos de forma universalista).

O sistema de lealdade das clientelas constituiu-se com o apoio da Igreja, no papel que esta representou na justificação da ordem estabelecida e na proteção dos indivíduos. Essa “proteção” manifestava-se pela “distribuição” de limitados recursos oferecidos por parte da classe dominante, em momentos cruciantes de fome e epidemias (FALEIROS, 2009, p. 114).

A exclusão das classes subalternas nos aparelhos de poder viabilizou a ação repressiva do Estado. Segundo Faleiros (2009), apenas a partir dos anos 1920 é que a América Latina assistiu à formação dos principais partidos comunistas e, por conseguinte, a um desenvolvimento de greves e de manifestações de protestos de forma organizada.

A partir da organização dos trabalhadores em sindicatos é que se tornou possível uma interlocução entre eles e o Estado. Criam-se aí as condições propícias ao *corporativismo*, *populismo* e *patrimonialismo* estatal que iriam favorecer, principalmente, parcelas da classe trabalhadora por meio da concessão esfacelada de “direitos sociais”, ou seja, os seguros sociais compulsórios. À grande massa popular acometida pelas intempéries do sistema restava a busca por donativos concedidos por intermédio da assistência privada, assim como na Europa e em diversos Estados latino-americanos, a assistência social também se materializou a partir da tríade Igreja-burguesia-Estado e sempre à margem do conjunto das políticas sociais.

Em suma, os primeiros quarenta anos do século XX materializaram as medidas elementares de proteção social de cunho estatal em quase todos os países do mundo ocidental, mas também consolidaram o seguro social compulsório, um dos principais instrumentos da política social do período. Ademais, o período entreguerras demandou atividades profissionais de administração social como resultante da reforma social que, antes da Primeira Guerra, era vista como uma aventura política empreendida por amadores entusiastas. Por sua vez, o aparato estatal foi ampliando suas atribuições, dispondo de técnicos aptos a atuarem no campo social, mas sem se desvencilharem das relações informais que permeavam o âmbito privado. E é essa tecnocracia inserida no aparelho estatal que, nas décadas ulteriores, trouxe sérias consequências ao processo de firmação das políticas sociais universais priorizando, cada vez mais, a consolidação dos seguros sociais compulsórios, particularmente, no Brasil.

Segundo Faleiros (2009), na América Latina dos anos 1960/1970, é possível identificar o Estado *militar-mobilizador*, que busca legitimar-se com um projeto reformista e de mobilização de certos grupos. É o exemplo do Peru com Velasco; o *militar-tecnocrático* que se justifica a partir de políticas com base em modelos técnicos, impulsionando o crescimento da economia, concentrando a renda, manipulando os índices e modernizando o atendimento de certos setores sociais. Enfim, o objetivo é a estabilização social; e o *liberal-paternalista*, em que, sob a pressão de certas reivindicações populares, modificam-se ou reestruturam-se certas

formas de política social. Agregado a isso, têm-se mecanismos liberais de promoção do mercado, com a distribuição paternalista de benefícios. Somente a partir dos anos 1990 é que se percebe a implantação do “Estado Neoliberal, com o objetivo de assegurar o mercado de capitais e a livre circulação do capital especulativo em detrimento dos setores produtivos e da garantia dos direitos sociais” (FALEIROS, 2009, p. 79).

É nesse bojo que, durante décadas, a assistência social careceu de maiores preocupações já que seu público-alvo não se constituía em entraves à política econômica.

## 2.2 O ESTADO BRASILEIRO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL: EMERGÊNCIA E TRAJETÓRIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Mesmo em um contexto que é similar aos outros países da América Latina, é salutar a recorrência às especificidades do processo social, político, econômico e histórico de formação da sociedade brasileira para abordarmos a materialização da assistência social pelo Estado nacional. Afora as interferências externas na definição de suas ações, o Estado brasileiro, historicamente, esteve provido de estruturas conservadoras com ascendências colonialistas que dificultaram o processo de formalidade e a imparcialidade no trato das instituições públicas. Como já discutimos no capítulo anterior, as diferentes abordagens sobre as análises do Estado brasileiro afluem para características como *patrimonialismo* (FAORO, 2001; HOLANDA, 1979), *coronelismo* (LEAL, 2012), *clientelismo* (DRAIBE, 1989), entre outras. Na dificuldade de estabelecer pro-

cessos de relações formais e impessoais, principalmente no que diz respeito à administração social, a invasão do público pelo privado tornou-se uma constante. As relações, no âmbito das instituições públicas, não se limitam a elas, visto que é permeado por concepções/posturas conservadoras que dificultam a separação dos âmbitos público *versus* privado (DA MATTA, 1997). Por conseguinte, as políticas públicas e, especificamente, as sociais foram incorporando características em que as relações patrimonialistas prevaleceram sobre os direitos de cidadania (SANTOS, 1987).

A partir dessas premissas, parte das posturas e decisões endossadas pelo Estado brasileiro quanto às políticas públicas sociais é compreensível. Portanto, fazer referências às medidas de proteção social adotadas no país equiparando-as às políticas sociais de caráter universalista requer a confrontação entre a concepção de Estado assumida, a caracterização das políticas públicas, especialmente a de assistência social, e as particularidades sociopolítico-econômicas.

No Brasil, as primeiras medidas de proteção social viabilizadas são da década de 1920. Sem se constituírem, necessariamente, como políticas estatais, essas medidas sociais de caráter normativo se deram de forma isolada tais como “as leis de acidente de trabalho (1919), as leis de pensões para ferroviários (1923) e para marítimos (1926)” (FALEIROS, 2009, p. 118). Seu público-alvo eram os trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho e vistos como fundamentais ao processo de (re)produção do sistema capitalista emergente. Já a assistência social era destinada aos trabalhadores

não incorporados ou “inaptos” ao mercado de trabalho, como as viúvas com filhos, os velhos, os inválidos.[...] Em períodos de crise, alguns auxílios econômicos são concedidos aos aptos para o trabalho, mas como medida temporária e numa quantia inferior ao salário mínimo (FALEIROS, 2009, p. 90).

Para Faleiros (2009), o Estado nesse período é percebido com duplicidade, já que internamente ele se apresentava como “monista” ao reforçar a hegemonia da oligarquia, enquanto, externamente, se mostrava liberal ao estimular as exportações dos setores agrícola e mineiro. Se, internamente, a decadente oligarquia agrária galgava situações para manter-se no poder, a crise internacional de 1930 foi um ultimato para que o Estado brasileiro redimensionasse sua política econômica fragilizando mais ainda o sistema agrário-exportador. O desenvolvimento da substituição de importação que minimizou as ações para o mercado internacional e as ampliou para o mercado interno aponta para uma questão crucial: até os anos 1930, o Estado brasileiro carecia de autonomia relativa, tal qual Poulantzas (2000) problematizou quando se referiu aos Estados europeus.

Segundo Faleiros (2009),

parece que não existia uma autonomia relativa do Estado. Os problemas sociais eram tomados em consideração pelas instituições de caridade privada, sob a forma de clientela e de paternalismo. Os pobres eram cuidados por associações civis, como os hospitais, as santas-casas,

os asilos etc., mas de forma arbitrária. A incapacidade de trabalho devia ser assumida pela família fundamentalmente (FALEIROS, 2009, p. 116).

Na sequência histórica, o que se viu foi que

A separação entre povo e governantes, entre sociedade e Estado, não seria vista como um mal a remediar, tal a distância existente na cultura, na riqueza, nos hábitos. No máximo, o povo se libertaria das cadeias oligárquicas e coronelísticas, para que alguém o amparasse, mais tarde (FAORO, 2001, p. 775).

E nessa lógica, os anseios do povo recaíram sobre Getúlio Vargas que, ao assumir a presidência, em 1930, personificou o mito de protetor das classes desamparadas (FAORO, 2001).

Edifica-se, na visão de Fernandes (1975), a denominada Revolução Burguesa no Brasil. Para Draibe (1985), esse processo de transformação da economia e da sociedade é intrínseco ao Estado, já que foi um

movimento de construção das estruturas nacionais, centralizadas, unificadoras e centralizadoras, que, sobre uma dada estrutura de classes, articularão e expressarão o poder burguês como poder unificado, manifesto como o “interesse de toda a nação” (DRAIBE, 1985, p. 16).

Contudo, o denominado interesse geral da nação se desfaz quando o Estado se coloca como árbitro entre os interesses divergentes da sociedade manipulando as diferentes organizações sociais, nem que para isso tivesse que emudecer as oposições por



meio da cooptação e/ou das medidas de caráter social que cumpriam a função de *legitimação* do sistema.

Como já destacamos, na década de 1930 o Estado brasileiro já havia “assumido”, embora de forma restrita, o sistema nacionalmente articulado e regulador da proteção social, o que expressava a interferência pública sobre a produção e a distribuição de bens e serviços públicos e privados, como também sobre o acesso a eles (DRAIBE, 1989). No que diz respeito à legislação social, vários setores sociais, assim como os trabalhadores rurais, foram excluídos de qualquer proteção social. O Estado tinha se limitado, nesse primeiro momento, a legislar sobre os acidentes de trabalho em 1919 e sobre as Caixas para os ferroviários em 1923. Outras medidas sociais se deram de forma dispersa como, por exemplo, o contrato de trabalho agrícola, pelo Código Civil, em 1919; a regulamentação do trabalho feminino nos estabelecimentos industriais e comerciais (Decreto nº 21.417, de 17 de maio de 1932); e o “malogrado” Código de Menores (Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927)<sup>19</sup>. Contudo, a pressão da oligarquia sempre tratou de esbarrar as iniciativas que beneficiassem a classe trabalhadora (FALEIROS, 2009).

---

19 No Brasil, a “questão do menor” sempre teve uma atenção especial da assistência social desde as suas primeiras intervenções, ainda na época da Colônia. O Código de Menores de 1927, mais conhecido como o Código Mello de Mattos, consolidou as leis de assistência e proteção ao menor. A sua doutrina, manter a ordem social, era permeada pela “Situação Irregular” a qual foi substituída apenas em 1990, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, quando passou a vigorar a “Doutrina da Proteção Integral”.

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, é que podemos nos referir ao Estado brasileiro a partir de uma concepção de *autonomia relativa* como estratégia de *legitimação* do capitalismo monopolista em ascensão. Nesse bojo, “a necessidade de um Estado orientador, alheado das competições, paternalista na essência, controlado por um líder e sedimentado numa burocracia superior [...]” (FAORO, 2001, p. 777) se fez emergir. Assim,

Os problemas sociais deveriam ser incorporados ao mecanismo estatal, para pacificá-los, domando-os entre extremismos, com a reforma do aparelhamento, não só constitucional, mas político-social. Mudança para realizar o progresso nacional, sem a efetiva transferência do poder às camadas médias e populares, que se deveriam fazer representar sem os riscos de sua índole vulcânica (FAORO, 2001, p. 776).

Para dirimir a crescente questão social<sup>20</sup>, as principais estratégias utilizadas foram as concessões de direitos sociais, principalmente, a parcelas da classe operária, e, concomitantemente, o desenvolvimento de ações de caráter assistencialista/populista para a população em geral. São essas características fundantes que ressoaram no processo de sistematização e consolidação das políticas públicas sociais no Brasil nas décadas seguintes e que se diferenciavam do Welfare State dos Estados europeus, que expressavam o compromisso firmado entre capital e trabalho.

---

20 Para Netto (1992), a intervenção estatal sobre a *questão social* se realizou de forma fragmentada e parcializada. De outro modo, tomá-la como problemática de uma totalidade seria remetê-la explicitamente à relação capital/trabalho. Desse modo, seria colocar em xeque a ordem burguesa.

Os seguros sociais compulsórios foram se instituindo por categoria profissional, o que repercutiu em privilégios para alguns setores profissionais. Dessa forma, é que

A previdência pública no Brasil foi se implementando com critérios políticos clientelistas, favorecendo determinados grupos, como os funcionários do legislativo, do judiciário e os militares. Até 1998, todos os funcionários gozavam de uma aposentadoria integral e sem um teto fixo (FALEIROS, 2009, p. 73).

Já a assistência social passou a ser normatizada pelo Estado, mas desenvolvida, majoritariamente, por organizações privadas e vocacionais. Ou seja, a secular filantropia tinha sido estatizada. A maioria das organizações já existentes continuou a atuar, muitas vezes, amparada pelas subvenções estatais. Dentre elas, os próprios sindicatos foram estimulados a intensificar suas ações assistenciais como forma de manterem boas relações com o Estado. A criação da LBA, em 1942, e do Programa Comunidade Solidária, décadas depois (em 1995), foram as principais consequências desse processo de troca de favores no âmbito estatal que envolveram a assistência social. A grande contraposição a essa política clientelista foi a aprovação da Constituição Federal em 1988 e, em seguida, a da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

A partir dessas colocações, e levando em consideração as discussões acerca das atribuições fundantes do Estado, *legitimação e acumulação*, foi possível demarcarmos quatro grandes momentos em que a assistência social brasileira incorporou características

marcantes: um primeiro, que compreende o governo de Getúlio Vargas; o segundo, denominado de “populismo democrático”; o terceiro, que abrange o período da Ditadura Militar; e o último, que compreende o pós-Constituição de 1988. Ressalta-se que entre a Ditadura Militar e a aprovação da Constituição Federal em 1988, a história registra um momento de grande efervescência política, o qual é habitualmente denominado de “Nova República”, por registrar mudanças marcantes na denominada República Federativa do Brasil.

Nessa recorrência, intentamos abordar as particularidades que envolvem a assistência social ao longo dessas oito décadas e que características ela foi assumindo, particularmente, a partir da sua normatização e implementação como política pública pós-LOAS.

### 1º Momento: Governo de Getúlio Vargas

Até meados da década de 1920, o Brasil vivenciou a implementação de um sistema de proteção social restrito e fragmentado, tendo em vista a ausência de um movimento político organizado do operariado (CARONE, 1989). A partir do aumento da classe operária e da consolidação da hegemonia burguesa no país, é que se registra a criação de medidas de caráter social, e, assim como em outros países da América Latina, a legislação social foi introduzida por categoria profissional, privilegiando alguns setores da indústria e excluindo os trabalhadores rurais e parte da classe operária (FALEIROS, 2009).

Segundo Draibe (1985), foi durante o primeiro governo de Getúlio Vargas que o processo de constituição do Estado nacional brasileiro se efetivou, a partir da chamada “Revolução de 30”. Isso porque houve uma

quebra das “autonomias” estaduais que amparavam os “polos oligárquicos” [que] resultou numa crescente centralização do poder: concentraram-se progressivamente no Executivo federal os comandos sobre as políticas econômicas e social, bem como a disposição sobre os meios repressivos e executivos (DRAIBE, 1985, p. 60).

Formalmente federativo, o Estado brasileiro, equivocadamente contraditório, intensifica sua centralização a partir da subordinação dos núcleos de poder local e regional ao Governo Central, no qual se concebem as decisões de abrangência nacional. Dessa forma, as medidas sociais do período foram sustentáculo para a política econômica e reforçaram o processo de *legitimação* do sistema. Assim, a assistência social se compôs em mais um “reforço” no sistema de regulação estatal paralelo ao processo de (re)produção da força de trabalho, contribuindo, dessa forma, para a garantia de um exército industrial de reserva disponível ao processo de industrialização emergente. Vale enfatizar que o início da implantação de políticas sociais, como direito social assegurado pelo Estado, se deu a partir de 1930, como resultante da confrontação de forças da sociedade civil.

Como já foi apontado, a *questão social* estava posta na ordem do dia. Compreendida como expressão do processo de formação

e desenvolvimento da classe operária, bem como de seu ingresso no cenário político exigindo o reconhecimento de direitos sociais e não apenas caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 1990), a intervenção estatal se fez imprescindível a partir da década de 1930. Segundo Santos (1987), o poder público reconhece que a problemática social não era estritamente privada e organiza as primeiras tentativas de proteção social.

Nessa década, a institucionalização da filantropia pelo governo de Getúlio Vargas se expressou por meio de três grandes etapas: 1) criação da Caixa de Subvenções para auxiliar instituições de caridade (Decreto-lei nº 20.351, de 31 de agosto de 1931; 2) extinção da Caixa de Subvenções, criando o conselho consultivo vinculado ao presidente da República (Lei nº 119, de 25 de novembro de 1935); e, por fim, 3) a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) (Decreto-lei nº 525, de 1 de setembro de 1938) (MESTRINER, 2008).

Considerada a primeira regulamentação da assistência social no país<sup>21</sup>, o Decreto-lei nº 525 selou “as relações entre o Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, como no hábito colonial e do império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil” (MESTRINER, 2008, p. 58); entre outras competências, esse Decreto-lei se incumbiu de

---

21 Até então, a assistência social se constituía em ações sociais veiculadas pela Igreja Católica e setores abastados da sociedade. Essa regulamentação de 1938 só foi revogada em 07 de dezembro de 1993, com a publicação da Lei nº 8742/1993, que instituiu a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

delinear os tipos das instituições do caráter privado destinadas à realização de qualquer espécie de serviço social e estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal (BRASIL, 1938).

Para tanto, ele avaliava os pedidos de subvenções ordinárias e extraordinárias, encaminhando-os aos órgãos superiores para designação da quantia subsidiada. Não obstante o CNSS não “chegou a ser um organismo atuante. Caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1990, p. 256). Assim, distanciando-se dos objetivos propostos pelo Decreto-lei que o instituiu, na prática, a atuação permaneceu por conta das organizações privadas, comumente ligadas à Igreja Católica (Santas Casas de Misericórdia, hospitais, albergues, asilos, abrigos etc.).

A partir dos anos 1940, a assistência social começa a ser assumida, formalmente, como uma ação pública pelo Estado brasileiro, deixando de ser uma prática eminentemente religiosa, filantrópica e privada, passando a incorporar um caráter mais técnico, sem despir-se de suas raízes vocacionais católicas. Como já foi posto, o Estado brasileiro, desde décadas precedentes, já intervinha no campo social por meio de um sistema nacional articulado e regulador da proteção social, muito embora limitado a algumas categorias profissionais. Foram tímidas iniciativas de enfrentamento da *questão social* no país que vinham se colocando como resultante do processo de industrialização tardia. Mas, com a sua

interferência na produção, distribuição e acesso a bens e serviços públicos, ele próprio tornou-se produtor e empresário, mantendo sob seu domínio e controle vários setores sociais.

Porém, e acima de tudo, o marco definidor da concepção assistencialista por parte do Estado foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 (Decreto-lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942). Assim, enquanto o CNSS inaugurou a presença da assistência social na estrutura burocrática do Estado brasileiro, a LBA se constituía na instituição supostamente responsável pela intervenção direta do Estado na assistência social.

Instituída de acordo com os Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores<sup>22</sup>, o objetivo da LBA era

prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, [assim] fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado no tocante a tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres (BRASIL, 1942, art. 1º).

Na prática, inaugurou-se a benemerência formal do Estado, em uma conjuntura em que o governo brasileiro expôs seus esforços nacionais de apoio às famílias dos pracinhas devido à entrada do país na Segunda Guerra Mundial. Segundo Faleiros (2009), a criação da LBA destinava-se, inicialmente, àqueles que

---

22 Nesse mesmo período, por meio do Decreto-lei nº 3.733/41, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), também subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, constituindo-se um modelo de assistência centralizada.



não se encontravam em situação de trabalho regular, assumindo os serviços destinados, principalmente, à maternidade e à infância que, dirigida pela primeira-dama do país, evidenciava a situação de prestação de favores e de busca de *legitimação* do governante. Essa relação entre assistência social e primeiro-damismo iria se constituir, no cenário político brasileiro, durante décadas, em uma característica intrínseca, comumente denominada de “assistencialista, materializando-se em uma relação privada de troca de favores entre governantes e governados por meio da ação filantrópica e personalizada” (CASTRO, 2009a, p. 57).

Paradoxalmente, a ampliação da legislação social nesse período se voltou, exclusivamente, para os trabalhadores formais; geralmente, os da indústria que foram transformados em sujeitos coletivos por meio dos sindicatos. Ou seja, a dicotomia entre “assistidos” e “segurados” estava explícita, visto que parte significativa da sociedade, particularmente, os trabalhadores informais, os pobres e os desvalidos, foi relegada à “dependência da ação das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas” (MESTRINER, 2008, p. 105).

Nesse reforço ao populismo de Getúlio Vargas, a forte adesão dos pelegos, considerados por Faoro (2001, p. 793) como agentes semioficiais, sucessores dos antigos “coronéis”, foi de suma importância para a *legitimação* do sistema<sup>23</sup>. Segundo Faleiros (2009),

---

23 Segundo o autor, um anteprojeto constitucional que veiculou entre os ministérios do Trabalho e da Guerra colocava os sindicatos na base dos órgãos de participação política; contudo a citada proposta não foi aceita (FAORO, 2001).

o paternalismo sindical transformou as organizações da classe operária em obras de assistência social, nas quais se mantinham serviços assistenciais permanentes, através dos quais as relações de classe eram encobertas (FALEIROS, 2009, p. 122).

No objetivo de conter os conflitos sociais, a burguesia tratou de controlar e corromper os líderes sindicais convertendo-os em “amigos da ordem e do governo” (CARONE, 1989). Daí porque se considera que o retardamento de um movimento operário organizado, coerente e contínuo tenha refletido na implementação de um sistema de proteção social restrito e fragmentado.

É assim que, no primeiro lustro dos anos 1940, diante da *questão social*, o Estado espelhou as convicções paternalistas e assistencialistas de seu governante. O populismo<sup>24</sup> foi

a forma de o governo se legitimar no poder e obter aprovação popular. A concessão de benefícios passa a ser utilizada como forma de abrandamento das pressões sociais. O Estado assume o papel de ativador social, formando, pelo discurso oficial, a imagem de Estado pai, Estado *benefactor*, sendo “fetichizado” pelas classes populares (MESTRINER, 2008, p. 103).

Nessa compreensão, as políticas sociais que emergiam naquele momento iriam se constituir para o Estado brasileiro em

---

24 “O populismo é um movimento de integração controlada das classes subalternas para certos benefícios sociais, mobilizando-as em torno de consignas ambíguas e imprecisas que apelam aos seus sentimentos e interesses imediatos” (FALEIROS, 2009, p. 112).

instrumentos de realização de um suposto Welfare State concreto, como também instrumentos de manipulação e de pura ingerência na realidade da classe operária. A natureza dessa intervenção estatal consistiu na implantação da assistência social, da previdência social, da prestação de serviços, da proteção jurídica, da construção de equipamentos sociais e de subsídios (FALEIROS, 2009) que atendiam muito mais às exigências do mercado do que ao bem-estar da população.

Em uma análise sobre a configuração da intervenção estatal neste período, é possível observar a dupla função do Estado, já que atuava no campo social e econômico, ou seja, nesse cenário de expansão do capitalismo monopolista, o Estado é percebido como agente econômico e político. Retomando as categorias de análise, legitimação e acumulação<sup>25</sup>, que O'Connor (1977) utilizou para caracterizar o Estado norte-americano, também poderíamos utilizar, com algumas restrições, essas funções materializadas por meio dos gastos do Estado brasileiro em relação ao capital social e às despesas sociais. Assim, se viu o desenvolvimento de políticas econômicas nacionalistas e desenvolvimentistas, mas também a preocupação em viabilizar estratégias que pudessem consolidar a hegemonia de uma classe burguesa ascendente, que lograva o esvaziamento gradativo do poder do grupo agrário-exportador.

---

25 Conforme expusemos no capítulo 1, o Estado, como agente econômico, responde às necessidades do processo de *acumulação* e, como agente político, responde às necessidades do processo de *legitimação* necessário à hegemonia de determinadas classes sociais.

Para Afonso e Souza (1977), até a Segunda Guerra Mundial, os sistemas produtivos nacionais ainda mantinham um *espaço* maior de manobra em relação ao sistema capitalista mundial ou a determinadas nações capitalistas. Após esse período, o Brasil perde o controle sobre o capital multinacional, que passou a intervir não só nas relações comerciais e financeiras, mas nas relações de produção implantadas no interior do país. Verifica-se, ainda, que o Estado brasileiro passa de regulador a administrador do fluxo das exportações de umas poucas matérias-primas e das importações de produtos industrializados, até o fim da década de 1930, para agente ativo do processo de industrialização<sup>26</sup>. Contraditoriamente, “isto foi possível através da alocação de recursos gerados pelo modelo agrário-exportador para cobrir as necessidades do mercado interno: foi o modelo de substituição de importações” (AFONSO; SOUZA, 1977, p. 28).

Em suma, na prioridade da área econômica em detrimento da social, o populismo incorporado, durante o governo de Getúlio Vargas, como estratégia de *legitimação*, potencializou a criação e ampliação das instituições sociais, comumente privadas, que se responsabilizaram por *amparar* aqueles que se encontravam à margem do processo produtivo. Muito embora houvesse uma crítica ao pensamento liberal, o Estado não rompeu com a lógica de

---

26 É salutar destacar que no período do governo de Getúlio Vargas, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) foi criado pelo Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Ele foi idealizado para atender a uma necessidade de formação de profissionais qualificados para a incipiente indústria de base.

que o privado e a caridade da Igreja Católica eram os responsáveis pela proteção social. Assim, a intervenção estatal se deu, além da fiscalização, majoritariamente, por intermédio da subsidiariedade e da isenção de impostos às instituições filantrópicas, em sua maioria, vocacionais.

Parafraseando um escritor não identificado, Faoro (2001) expõe que “Getúlio Vargas impusera ao país uma ditadura em nome de coisa nenhuma. O que se via e sentia era simplesmente o exercício vegetativo do poder” (FAORO, 2001, p. 787). Apesar de ser uma alusão a um período em que a ditadura getulista ainda não findara, esse exercício do poder foi providencial, porquanto, amparados no mito do “homem providencial”, os detentores do poder, oriundos das categorias socialmente superiores e das situações políticas dominantes, encontraram suporte para deterem o “caos” iminente.

## 2º Momento: o “Populismo Democrático”

Como exposto acima, a intervenção do Estado no campo social, mormente, a partir dos anos 1930, se deu por meio da fiscalização, mas, principalmente, pela subsidiariedade e isenção de impostos a instituições filantrópicas, em sua maioria, beneficentes e vocacionais. Tais características iriam se perpetuar nos governos seguintes que, mesmo sob a forma de um denominado “populismo democrático”, ou como diria Draibe (1985), democracia formal, favoreceram, cada vez mais, o processo de *acumulação* do capitalismo monopolista emergente.

Passado o período getulista que introduziu as primeiras formas de *legitimação* mediante uma intervenção estatal benemerente de cunho populista, os governos que lhe sucederam não romperam com o viés assistencialista que permeou as ações na área social nas décadas seguintes. Após a deposição de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945, por uma composição civil-militar, o país viveu uma fase denominada de democrática, sem abdicar do populismo, mas que se sobrepôs ao padrão getulista, “paternalista e protetor”. Contudo era clara a opção do Estado: políticas econômicas distributivistas, reformistas e nacionalistas (dentro de certos limites) ao lado de políticas populistas no que se refere à busca de *legitimação* do Estado (AFONSO; SOUZA, 1977, p. 12).

Em um primeiro momento, pós-Getúlio Vargas, as reivindicações populares se reorganizam, mas, em contrapartida, o Governo de Eurico Gaspar Dutra proíbe o Movimento Unificado dos Trabalhadores, e o movimento sindical já em 1946, e, em 1947, coloca o Partido Comunista na ilegalidade<sup>27</sup>. Todavia fazia-se necessário o governo redefinir as formas de dominação política para legitimar-se. Dutra “traz para a área social um novo aporte. Pela primeira vez o Estado brasileiro admite sua responsabilidade social não só pela regulação do trabalho, mas também pela educa-

---

27 Nas primeiras décadas do século XX, os sindicatos e, particularmente, o Partido Comunista do Brasil (PCB) tiveram pouca atividade enquanto movimento organizado. O próprio PCB foi criado em 1922 e logo rompe com o movimento sindical, isso devido “à fraqueza congênita do sindicalismo brasileiro” (CARONE, 1989, p. 158) que, comumente, era cooptado a servir de instrumento de integração das “massas” ao Estado.

ção pública” (MESTRINER, 2008, p. 117), ampliando o lastro das políticas sociais, muito embora voltadas para um disciplinamento moral e laboral.

O Estado havia cumprido seu papel de consolidador da burguesia brasileira. Cabia agora a esta burguesia ocupar-se também do social por meio de macro-organismos sociais, pois as organizações de benemerência e ações voluntárias do primeiro-damismo já não eram suficientes (MESTRINER, 2008). Tem-se, no ano de 1946, a criação do Serviço Social da Indústria (SESI)<sup>28</sup>, Serviço Social do Comércio (SESC)<sup>29</sup>, Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC)<sup>30</sup>. Concomitantemente, observa-se um incentivo do Serviço Nacional de Aprendizagem na Indústria (SENAI), mas também da LBA que, por intermédio de suas secretarias nos estados e municípios, iria aumentar o número de instituições sociais na execução de suas ações. A própria Constituição Federal de 1946 estimulou a criação dessas instituições, dado que as isentava de impostos, desde que suas rendas fossem aplicadas no país e para os respectivos fins, muito embora tal determinação só viesse a ser regulamentada em 1957, pela Lei nº 3.193, que ve-

---

28 O SESI, criado em 01 de julho de 1946, teve a incumbência de estudar, planejar e executar medidas que contribuíssem para o bem-estar do trabalhador na indústria.

29 Assim, como o SESI, o SESC, criado em 13 de setembro de 1946, teve como objetivo executar medidas que contribuíssem para o bem-estar dos comerciários.

30 O SENAC, criado em 10 de janeiro de 1946, é considerado o principal agente da educação profissional voltada para o Setor do Comércio de Bens, Serviços e Turismo.

dava à União, aos estados e aos municípios lançar impostos sobre instituições de assistência social (MESTRINER, 2008).

Já o CNSS é reafirmado como instituição mediadora da regulação estatal da filantropia. “Funcionando com ações predominantemente voltadas para arbitrar auxílios e subvenções, não apresenta nenhuma iniciativa quanto a elaborar estudos, propostas e articulações entre as áreas pública e privada [...]”<sup>31</sup> (MESTRINER, 2008, p. 118). Paralelamente, ampliou-se todo um aparato normativo no que diz respeito à isenção de impostos, estimulado, principalmente, pela Constituição de 1946.

Apesar de suas particularidades e limitações, o Estado brasileiro segue uma tendência mundial de alargamento da proteção social, e é nessa perspectiva que Gough (1977) afirma que, no pós-Segunda Guerra Mundial, verificou-se um aumento da assistência social nos diferentes países, devido à necessidade de evitar a reincidência de uma depressão similar ao período entreguerras. Contudo, a lacuna entre o Brasil e os países, principalmente europeus, no que diz respeito ao chamado Welfare State, era evidente.

---

31 De acordo com o Decreto-lei nº 5.697/43, foram estabelecidas as bases para organização do Serviço Social em todo o país a que se referia o Decreto nº 525/38. O CNSS teve suas funções ampliadas e lhe coube a responsabilidade de elaborar estudos, propostas e articulações entre as áreas pública e privada.



Ao proceder a uma análise do orçamento estatal<sup>32</sup>, que é apenas uma indicação, conforme o setor, a despeito do volume de gastos sociais (soma do capital social aplicado e das despesas sociais), Afonso e Souza (1977) expõem um aspecto da intervenção crescente do Estado no processo econômico e social. O que se observa é que, nos chamados governos “populistas democráticos”, o parque industrial relativamente pequeno, criado no período entreguerras, passa a assumir a responsabilidade de agente econômico direto, arcando com os riscos e com as dívidas decorrentes de seu papel subsidiário e, por conseguinte, transferindo-os ao conjunto da sociedade (AFONSO; SOUZA, 1977).

Sem esquecer que esse orçamento estatal estava sob o comando de uma administração social tecnocrática, registra-se que a tecnocracia burocrático-racionalizadora se constituiu um dos principais fatores de integração do Estado para garantir sua *legitimação* no capitalismo monopolista em ascensão. Segundo Faletos (2009), essa tecnocracia racionalizou as medidas de seguro social e “contribuiu para a diminuição do arbítrio paternalista e personalizado, abrindo brechas para que os direitos sociais fossem implementados pelo aparelho do Estado” (FALEIROS, 2009, p. 135). Menos otimista, Draibe (1985) se refere a esse setor como uma aparente “tecnocracia” composta por sofisticados funcionários, denominados de novos burocratas, mas que na realidade

---

32 Trata-se de uma análise do papel do Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro depois da 2ª Guerra Mundial até o ano de 1975, abrangendo suas funções econômica e política, nacional e internacional (AFONSO; SOUZA, 1977).

apenas legitimavam o Estado populista revestido de uma racionalidade burocrática.

Em 1951, com o retorno de Getúlio Vargas ao Poder Executivo, sua postura autoritária é absorvida pelo novo cenário social, político e econômico dado pela liberal democracia. Mesmo colocando-se no papel titular de porta-voz dos trabalhadores e comprometendo-se com eles, não conseguiu driblar suas reivindicações. Dessa forma, a utilização de órgãos estatais, de um lado, e a filantropia, de outro, foram as estratégias utilizadas para apaziguar os ânimos dos trabalhadores. A disparidade entre a área econômica e social, no que diz respeito aos recursos, se explicita por meio do gasto social investido nas ações de bem-estar social que durante este segundo governo de Vargas foi de 7%, contra 54% orientados para atender às necessidades do capital (AFONSO; SOUZA, 1977). Assim, a *fórmula* utilizada para legitimar-se no poder e obter aprovação popular foi a concessão de benefícios, tendo como lastro o populismo travestido na imagem de Estado-protetor.

Nesse período, o controle institucional da ação social continuou sob a tutela da

instância federal, por meio do CNSS<sup>33</sup>, da LBA e dos demais macroorganismos, que estenderão com ampla capilaridade sua atuação, mas apenas desconcentrando programas e serviços. Inicia-se também a implantação de setores de assistência social nos governos municipais e estaduais, mas reproduzindo a ação federal (MESTRINER, 2008, p. 121).

---

33 Em 1953, o CNSS, dado o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde, passa a ser anexado ao da Educação.

Nos estados, os gastos com bem-estar social seguiram o mesmo padrão da instância federal, mas o capital social, de 84%, apresenta uma discrepância ainda mais gritante em relação às despesas sociais (AFONSO; SOUZA, 1977).

Mesmo com as pressões do mercado externo, que se intensificaram a partir de 1950, o *ocaso* definitivo da economia nacionalista só foi concretizado no governo de Juscelino Kubitschek a partir de 1956. Seu governo

justifica a inevitabilidade do auxílio do capital estrangeiro ao país pela necessidade de uma industrialização de alto nível tecnológico, capaz de concorrer no mercado internacional, implementando a exportação não só de matéria-prima, mas, fundamentalmente, de produtos manufaturados (MESTRINER, 2008, p. 125).

Era a política de associação com capitais estrangeiros<sup>34</sup>, objetivada por meio do seu Plano de Metas<sup>35</sup>, eminentemente econômico, deixando, na obscuridade, a área social, que teve seus gastos com bem-estar social ainda mais reduzidos em relação ao período getulista, ou seja, de 7% para 5,3% (AFONSO; SOUZA, 1977).

---

34 A título de empréstimo, o levantamento de recursos estrangeiros passou de 80 milhões de dólares registrados em 1955, na Superintendência da Moeda e do Crédito, para 302 e 261 milhões em 1956 e 1957, respectivamente, sendo que em 1958 elevam-se a 397 milhões (MESTRINER, 2008, p. 126-127).

35 O Plano de Metas foi um importante programa de industrialização e modernização realizado pelo governo de Kubitschek (1956-1961). Foi considerado bem-sucedido, possuía metas para o setor público e para o privado, reforçando o crescimento econômico acelerado. Contudo esse êxito veio à custa de um alto endividamento público.

A área social continuou sendo operacionalizada pelo CNSS e pela LBA, no que diz respeito à filantropia, e os programas sociais através dos macro-organismos estatais. Com a mudança da coordenação do CNSS de um representante da sociedade civil para um representante governamental, as subvenções sociais passaram a ser negociadas, exclusivamente, pela área política, situação que veio corroborar a mudança ocorrida em 1955, quando passou “a ser atribuição da Câmara dos Deputados e Senado. Começa aí o processo de manipulação política do CNSS” (MESTRINER, 2008, p. 128), radicalizando o caráter clientelista/assistencialista do Estado.

Decorre daí a ampliação dos incentivos à filantropia estatal. Porém o mais agravante foi a aprovação da Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959, que oficializou a isenção da cota patronal de contribuição à Previdência Social, pois os recursos assegurados, como direitos ao trabalhador formal, passaram a financiar instituições sociais que direcionavam seus serviços aos trabalhadores excluídos do sistema previdenciário, por meio de ações assistemáticas revestidas de benesse ou favor. Dessa forma, tem-se a transferência de uma responsabilidade do Estado para a sociedade civil (MESTRINER, 2008).

Durante o rápido governo de Jânio Quadros (31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1961), o teor moralista de sua administração não alterou em nada a aplicação das subvenções estatais e do gasto social. Com a renúncia dele, João Goulart, seu vice-presidente, assume o governo (02 de setembro de 1961 a 31 de março de 1964) contrariando diversas forças políticas conservadoras.

O saudosismo para com Getúlio Vargas se expressou em um governo que conciliou a ideologia nacionalista com o capitalismo internacional. Apesar de um ligeiro crescimento com gastos de bem-estar social, que sobe para 6,5%, o aumento com capital social também é verificado, ficando em torno de 71% dos gastos da União (AFONSO; SOUZA, 1977).

Ao colocar, no desenvolvimentismo, na planificação, no aumento das exportações e no incentivo à agricultura, a emancipação econômica do país, João Goulart tentou justificar a série de reformas estruturais que se propôs. E foi em função dessas ações que ocorreu o acirramento das contradições políticas e sociais e, por conseguinte, o golpe militar de 1964, justificado pela necessidade da reinstauração de uma *ordem social*. Após esse desfecho, a industrialização em curso se incorpora totalmente ao sistema multinacional, ou seja, o grande milagre econômico brasileiro se traduziu no preenchimento do espaço industrial brasileiro pelas corporações multinacionais (AFONSO; SOUZA, 1977).

Em uma rápida retrospectiva, verifica-se que as diferentes nuances dos governos caracterizados de “democrático-populistas”, que vigoraram entre 1946-1964, expuseram a dificuldade de conciliar a ideologia nacionalista e o capitalismo internacional. Nesta perspectiva, a oscilação com as despesas sociais, particularmente com as de bem-estar social, reflete a necessidade de consolidação dos diferentes *modelos e/ou poderes* políticos, procurando (re)estabelecer uma ordem via ações de *legitimação*. Todavia, mesmo com a prioridade voltada para a regulamentação da força

de trabalho em função do desenvolvimento econômico, os governos continuaram incentivando a filantropia mediante instituições sociais, como forma de manter a ordem social.

Dessa forma, a lacuna existente entre seguro social para os trabalhadores e assistência social para os pobres e os considerados incapazes vai se institucionalizando por meio do aparato legal e da intervenção estatal que, nesse período “populista-democrático”, o próprio Estado estimulou por intermédio do surgimento de novas instituições assistenciais “que aparecem em conjunturas determinadas – como respostas ao desenvolvimento real ou potencial das contradições geradas pelo aprofundamento do modo de produção que atinjam o equilíbrio das relações” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1985, p. 245).

Nesse contexto, o CNSS se firmou como o órgão oficial de repassar auxílios e subvenções, mas também como fiscalizador e controlador de todas as entidades e organizações sociais caracterizadas como filantrópicas. Grandes organismos assistenciais como LBA, SESC, SESI, Serviço Social Rural e Pioneiras Sociais manejavam elevados valores monetários (IAMAMOTO; CARVALHO, 1985). Para além dessas atribuições mais gerais, o CNSS “começa a ser penetrado por interesses político-clientelistas [principalmente, porque] interferências políticas se faziam junto ao conselho, possivelmente para o registro de instituições” (MESTRINER, 2008, p. 149-150).

Por seu turno, a LBA, órgão estatal de operacionalização da assistência social, teve suas atribuições e sua estrutura ampliadas e

difundidas em órgãos estaduais e municipais. Mesmo atuando desprovida de um aparato normativo que a caracterizasse como executora de uma política social mais ampla, desenvolveu ações em quase todas as áreas da assistência social, chegando até a se constituírem como extensão da proteção dada aos trabalhadores formais.

### 3º Momento: o período da Ditadura Militar

Nessa sequência, a partir do Golpe de 1964, o Estado configura-se como agente econômico direto e regulador das atividades globais no interior do sistema nacional, mas também como o agente básico na definição e manutenção da *ordem social* correspondente ao projeto econômico a que serve (AFONSO; SOUZA, 1977). Assim, o governo ditatorial dos militares “não só encerra as possibilidades de reformas de base propostas, mas põe fim à política de massas instalada desde 1945, com Vargas” (MESTRINER, 2008, p. 135).

Se, durante o Governo de Juscelino Kubitschek, houve a iniciativa de o país entregar-se ao capitalismo multinacional, com a tomada do poder pelos militares, esse objetivo ganha plenitude amparado no discurso da necessidade de prover o Brasil de uma industrialização de alto nível tecnológico, de forma que se pudessem criar as condições de concorrer no mercado internacional, bem como potencializar o seu desenvolvimento. Como já apontamos, para Afonso e Souza (1977, p. 26), o “verdadeiro milagre econômico brasileiro foi a ocupação do espaço industrial brasileiro pelas corporações multinacionais”. Sob a prerrogativa do *desenvol-*

*vimentismo*, com a ideologia de *fazer o bolo crescer para depois dividi-lo*, durante o governo militar as desigualdades socioeconômicas se acentuaram e a concentração de renda chegou a níveis destoantes. “No período de 1979-83, a renda média real dos 40% mais mal remunerados caiu em 30%; o salário mínimo, se considerado, em 1960, igual a 100, equivaleu a 69 em 1970, a 62 em 1980 e a 45 em 1984”<sup>36</sup>.

O advento da ditadura, perante esse empobrecimento crescente da população, trouxe ainda o aprimoramento burocrático das organizações responsáveis pelos serviços socioassistenciais. Envoltos em um *racionalismo técnico* que ocultava a situação de opressão e exploração social, os tecnocratas trataram de decompor a assistência social em uma diversificada rede de serviços.

Como retaguarda na área da saúde, a assistência desenvolve-se na linha da complementação do tratamento, com atendimentos de prótese, órteses, medicamentos, suplementos alimentares; como retaguarda de outras áreas desenvolve pretensiosas propostas de formação e colocação de mão-de-obra, implantação de creches, melhoria de habitação, alfabetização de adultos e outros (MESTRINER, 2008, p. 165).

Para essa nova conjuntura, o CNSS continuou como o órgão governamental responsável pelo controle das instituições sociais privadas. Consolida-se o Estado assistencial, imbuído de práticas

---

36      Dados do documento de Trabalho nº 17, 1985, do CNRH, apud Fleury, 1989, p. 49; In: MESTRINER, 2008, p. 155.



clientelísticas e de apadrinhamento, já que o “fraco compromisso no enfrentamento à pobreza, quer pela falta de recursos, quer pela banalização da pobreza” (FALCÃO, 1989, p. 116), se dava pela burocratização dos serviços, programas e projetos dispersando-os entre as instituições sociais privadas e as inúmeras unidades de LBA nos estados e municípios.

Dessa forma, a LBA, maior instituição do Estado responsável pela execução da assistência social, foi totalmente recomposta e contou com a coparticipação de outros órgãos estatais que foram formados. Já em 1964, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM - Lei nº 4.513, de 01 de dezembro de 1964), que teve como competência “formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em todo o território Nacional” em substituição ao SAM. Contudo, ao longo de sua existência, se constituiu em um órgão de repressão em que as questões pedagógicas foram totalmente esquecidas, até porque ela ainda estava sob as determinações do Código de Menores de 1927.

Muito embora os diferentes governos ditatoriais tenham feito alusão ao bem-estar da população, como o grande objetivo de seus governos e da chamada Revolução de 1964, o que se evidenciou, ao longo de vinte anos, foi a cooptação dessa população por meio de ações e políticas residuais, quando não em políticas repressoras como a FUNABEM.

Os gastos com capital social e despesas sociais sofreram poucas alterações. Entretanto, quando se analisam os gastos específicos com o bem-estar social, verifica-se uma discreta diminuição.

No governo de Castelo Branco (1964-1966), esses gastos da União foram reduzidos para 5%, em compensação os gastos com infraestrutura física se elevaram para 24%, e os gastos militares e paramilitares para 18%. Concomitantemente, os gastos com bem-estar social nos estados subiram para 12%, o que refletia certa *descenralização financeira* ao atribuir maior responsabilidade para eles.

Durante o período do governo de Costa e Silva (1967-1969), as despesas com o bem-estar social sofreram nova redução para 4% do total do orçamento da União. Em contrapartida, os investimentos governamentais de infraestrutura física e serviços subiram de 20%, em 1967, para 29%, em 1969. Os gastos com educação, ciência e tecnologia, contradizendo a propaganda oficial de que essas áreas eram *prioridade especial*, importaram em 8%. A defesa e segurança, que foram a real prioridade do governo, tiveram sua parcela acrescida para 24% do total (AFONSO; SOUZA, 1977).

A partir de 1970, os resultados do programa econômico, político e social da ditadura chegam ao clímax com o governo de Garrastazu Médici (1970-1973).

O capital multinacional, através das CMNs [Corporações Multinacionais], completa o ciclo de ocupação e maturação de seus principais novos investimentos no interior do subsistema nacional. O Estado completa seu processo de modernização administrativa em função do capital multinacional [...] proclama-se a existência do “milagre econômico brasileiro” (AFONSO; SOUZA, 1977, p. 70).

Em uma política centrada no desenvolvimentismo<sup>37</sup>, a exploração do trabalhador por meio do achatamento salarial se sobrepôs ao *distributivismo precoce*, provocando a pauperização da classe operária e agravando a *questão social*. Ou seja, o clímax dos resultados econômicos não pactua com os índices de pobreza do período (MESTRINER, 2008). A atenção para com a pobreza, cada vez mais, é dividida com a burguesia, particularmente, com as instituições filantrópicas por intermédio das parcerias, dos convênios e acordos de cooperação mútua. Com a racionalização, por meio da burocratização, vários instrumentos jurídicos foram se criando para formalizar a execução de projetos mediante convênios e acordos de cooperação mútua entre Estado e instituições sociais.

Nesse governo, o

Ministério da Fazenda passou a exercer um poder monopolístico na direção das atividades econômico-financeiras do Estado; de fato, o ministro desse período, Delfin Neto, centralizou de forma quase absoluta a gerência dos negócios do Estado (AFONSO; SOUZA, 1977, p. 71).

Os gastos com governo e administração cresceram de 30% do total em 1970 para 50% em 1973, e as despesas com capital social cresceram de 64% para 72%, respectivamente, no mesmo período. A novidade é que se verificaram gastos elevados com projetos de infraestrutura física, que se beneficiou com 18% do total dos

---

37 Garrastazu Médici edita o I Plano Nacional de Desenvolvimento Nacional (PND) com o discurso de elevar o Brasil à categoria de nação desenvolvida (MESTRINER, 2008).

recursos da União. Os gastos com bem-estar, mais uma vez, são reduzidos (de 4% no período de Costa e Silva para 2% do total, no período Médici). Até mesmo no âmbito dos estados, esse gasto, que vinha tendo um discreto aumento nos dois governos anteriores, decresce de 17% para 12% (AFONSO; SOUZA, 1977).

Dessa forma, a redução das despesas sociais encontra, no apelo às ações assistenciais civis, o suporte que o mercado de trabalho não pôde suprir, já que o empobrecimento impedia o acesso ao que o mercado poderia oferecer. Essas ações iriam, forçosamente, proporcionar a *legitimidade* do regime ditatorial sob o *manto* do clientelismo, ocultando o seu caráter repressivo e de interesse acumulativo que se dava por meio dos gastos em capital social. Ou seja, a *legitimação* que, anteriormente, se deu, em parte, devido ao gasto do Estado com capital social e despesas sociais; com os militares, ela é cooptada mediante um novo elemento: a repressão.

Como se percebe, ao longo desses primeiros governos ditatoriais, o gasto com bem-estar social foi sendo reduzido gradativamente. Como contrapeso, o estímulo às parcerias, isenção de impostos etc. foram a forma encontrada para driblar a miséria da população por meio de uma intervenção não estatal. Contraditoriamente, com a chegada de Ernesto Geisel ao governo (1974), as despesas com bem-estar social passam por uma alteração significativa, visto que, em 1975, ela já alcança 13% do orçamento da União.

Ao editar o II Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1974, que “salienta a problemática da assistência social no país, [...] aponta a existência de focos de pobreza absoluta nos grandes

centros e Nordeste, bem como a necessidade de superação desta situação” (MESTRINER, 2008, p. 157). Com base nesta constatação, cria-se, no mesmo ano, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), órgão que seria responsável pela *política de ataque à pobreza* e que se deu a partir do desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Junto a ele é instalado o Conselho de Desenvolvimento Social, iniciativa dada a partir da detecção daqueles focos de pobreza.

No processo de desenvolvimento do aparato estatal que cresce e se burocratiza, a racionalização das práticas assistenciais desmembra “serviços, programas e projetos, seguindo a lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etárias” (MESTRINER, 2008, p. 164), o que é corroborado pela sua dispersão, como já vinha ocorrendo, entre diferentes níveis de governo<sup>38</sup> e instituições sociais das mais diversas, cabendo ao Estado se posicionar, majoritariamente, como colaborador e fiscalizador. A exceção foi a LBA que, integrando-se ao MPAS, ganhou ampliação com novos programas e projetos, “passando a ser o organismo executor da ampla gama de ações previstas, decorrentes de todo esse movimento. Para tanto, alcança grande número de organizações sociais por seu sistema de convênio, fortalecendo a chamada ‘atuação indireta’” (MESTRINER, 2008, p. 169).

---

38 O atendimento nos planos federal, estadual e municipal introduziu o paralelismo e a superposição de comandos e programas. Além disso, há o recorte das sequelas da *questão social* em problemáticas particulares: “o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física etc.” (NETTO, 1992, p. 28).

Vale ressaltar que, nesse processo de burocratização,

em todas as instituições, os benefícios, programas e projetos são elaborados em gabinetes, criando-se com o “racionalismo técnico” um ocultamento da situação de opressão e exploração social em vigor. Na verdade, sob a aparência redistributiva, criam-se novas condições de acumulação capitalista (MESTRINER, 2008, p. 163).

Nessa preocupação com a “racionalidade técnica”, a máquina administrativa teve um gasto que permeava os 30% das despesas da União, onerando os escassos recursos existentes. Nesse quadro de suposta escassez e sob um discurso de modernização administrativa, eficiência e aumento da taxa de crescimento, as ações assistenciais ganham amplitude em virtude da ausência de prioridade por parte do Estado para com o social.

O aumento quantitativo da classe trabalhadora e a urbanização crescente foram impulsionando mudanças gradativas ao longo dos governos que repercutiram na expansão das políticas sociais que, mesmo incipientes, colocaram o país, tardiamente, na “rota” da garantia de alguns direitos sociais. Foram iniciativas nas áreas da assistência médica, do saneamento, da educação, de habitação e da previdência social. Todavia a proteção social continuou apenas para os trabalhadores formais, sob o comando do Governo Federal por intermédio, principalmente, dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP’s)<sup>39</sup>. É o que Santos (1987) deno-

---

39 Convém ressaltar que, logo após o Golpe Militar, já em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Ele surgiu da fusão de todos os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) existentes à época.

mina de *cidadania regulada*, já verificada no Governo de Getúlio Vargas, tendo em vista a estratificação ocupacional e sua cobertura securitária definida por norma. Ou seja, eram “cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1987, p. 68).

Dessa forma, a dicotomia entre “assistidos” e segurados é um dos reflexos da prioridade concedida à área econômica em detrimento da área social. Conseqüentemente, as *questões sociais* latentes que dizem respeito à estrutura capitalista burguesa, durante décadas, foram enfrentadas pelo Estado como problemas de caráter individual e, portanto, de forma fragmentada, parcializada e *psicologizante* pelas instituições sociais. O destino das pessoas é compreendido como função do próprio indivíduo. Daí porque Netto (1992) diz que tomar a *questão social* como uma problemática de caráter totalitário da sociedade capitalista seria arriscado, tendo em vista a explicitação da relação contraditória capital/trabalho e, por conseguinte, o questionamento da ordem burguesa.

Ao final da década de 1970, a crise econômica mundial coloca em xeque o êxito do chamado Welfare State nos países centrais. O questionamento sobre as concessões realizadas pelo Estado no campo social é a justificativa encontrada pelos conservadores para apontar o aparato estatal como pesado e oneroso. Nessa crise de governabilidade, era necessário “reestruturar” o Estado.

Diante desse contexto mundial, o ocaso da Ditadura Militar no Brasil se prenuncia:

Em 1974, começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais e também dos limites internos (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 137).

Assim, a década de 1980 veio se constituir o lastro dos movimentos sociais que demandavam a implementação de direitos sociais universais. Era a resposta à situação do empobrecimento generalizado da população.

### Um momento de transição: a chamada “Nova República”

O processo de transição da Ditadura Militar para uma democracia, mesmo que formal, encontraria inúmeros obstáculos a serem transpostos. O início da década de 1980 é marcado pela recessão econômica, cujo reflexo foi percebido por meio da diminuição do ritmo de crescimento econômico, do aumento do endividamento externo e interno, dos elevados índices inflacionários e do crescente empobrecimento da população.

A conhecida *década perdida*, referindo-se à década de 1980 no Brasil, é simplesmente uma falácia dada a comprovação de que, sob a superfície de tranquilidade, estavam em ebulição movimentos oriundos da sociedade civil que iriam possibilitar novos rumos ao sistema social, político e econômico brasileiro. Faleiros (2010) notifica que o Departamento Intersindical de Estatística e



Estudos Socioeconômicos (DIEESE) chegou a registrar 55 greves, em 1985, e 183, em 1989.

Nesse período de grande recessão econômica, as entidades sindicais voltaram a se mobilizar e a reivindicar vários direitos. As centrais sindicais, dentre elas, a Central Única dos Trabalhadores (CUT)<sup>40</sup>, defendiam a previdência social e a saúde como deveres do Estado. Em meio às emendas populares propostas pela CUT, havia a do reajuste mensal dos salários, inclusive para aposentados e pensionistas com salário integral (FALEIROS, 2010).

Ainda em 1985, sob o Governo de José Sarney, a área social é reestruturada. Cria-se, no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, a Secretaria de Assistência Social, o que implicava tentar equiparar a assistência social a outras políticas sociais. Nesse mesmo ano, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República também particularizava a assistência social como política pública e reconhecia o usuário como sujeito de direitos (SPOSATI, 2007).

O crescimento econômico verificado nos primeiros anos do governo de Sarney, acompanhado da elevação da carga tributária, viabilizou a expansão dos gastos públicos e, particularmente, do

---

40 A CUT, fundada em 28 de agosto de 1983, na cidade de São Bernardo do Campo/SP, é uma organização sindical brasileira cujo compromisso é a defesa dos interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora baseada em princípios de igualdade e solidariedade. Tem como objetivo “organizar, representar sindicalmente e dirigir a luta dos trabalhadores e trabalhadoras da cidade e do campo, do setor público e privado, ativos e inativos, por melhores condições de vida e de trabalho e por uma sociedade justa e democrática”.

gasto social. Contudo os desequilíbrios do setor público se agravaram, nem mesmo o Plano Cruzado<sup>41</sup> conseguiu controlar a inflação (OLIVEIRA, 1999).

A ampliação dos gastos sociais foi sendo dividida entre as esferas subnacionais.

Enquanto o governo federal concentrava suas ações nas áreas de Alimentação e Nutrição e Trabalho, e era predominante, embora dividindo-as com as demais esferas, em Previdência e Assistência Social, estados e municípios viam reforçarem-se suas atuações enquanto responsáveis pela execução do gasto – ainda que não pelo seu financiamento –, nas áreas de Educação, Saúde, Saneamento, e Habitação e Urbanismo, principalmente nesta última porque, diante da desestruturação institucional e financeira do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, criou-se um vácuo no sistema de cobertura da área, com a diminuição dos gastos para esta canalizados pelo governo federal, cujo papel passou, gradativamente – e de forma *ad hoc* –, a ser substituído pelas esferas estaduais e municipais (OLIVEIRA, 1999, p. 25).

Segundo Draibe (1993), a política assistencial da LBA implementada pelos estados era viabilizada, principalmente, por intermédio da parceria entre setor público e organizações não governa-

---

41 O Plano Cruzado foi um conjunto de medidas econômicas, lançado pelo governo brasileiro em 28 de fevereiro de 1986 (Decreto-lei nº 2.283). Seu objetivo era conter a inflação por meio da estabilização da economia, mas combinada com a persistente ameaça de irrupção de uma crise hiperinflacionária. Daí mais dois planos de estabilização foram implementados: o Plano Bresser, de junho de 1987, e o Plano Verão, de janeiro de 1989, ambos fracassados em seus propósitos (OLIVEIRA, 1999).

mentais na produção e distribuição de serviços, particularmente creches e asilos. Apesar da superposição de programas e clientela, a autora chama atenção para alguns números:

Em 1988, cerca de dois milhões de crianças estavam sendo atendidas em creches; 1,3 milhões recebiam apoio nutricional e aproximadamente 1 milhão receberam algum tipo de atenção à saúde. A estes números poderiam ser somadas, também naquele ano, cerca de 1,048 milhão de menores atendidos através de convênios ou em unidades próprias de atendimento da FUNABEM (DRAIBE, 1993, p. 23).

Apesar desse registro do aumento do gasto social, no cômputo geral, ele foi pouco significativo. Contrariando teses que vinculam seu comportamento aos ciclos econômicos e à evolução favorável da carga tributária, o gasto social público foi beneficiado, predominantemente, por influência e interesses de ordem político-eleitoral, os quais reforçaram as tendências anteriores de “redistribuição” de receitas e encargos entre as esferas governamentais (OLIVEIRA, 1999). Ao final dos anos 1980, o que se verificou foram problemas de desperdício, desvio de objetivos, dentre outros, e, diante disso, os programas sociais, particularmente, os da LBA, radicalizaram seu caráter assistencialista do tipo “emergencial” (DRAIBE, 1993).

O processo de desmantelamento progressivo do Estado, por meio de um ajuste passivo, se deu graças aos mecanismos políticos de preservação da base de interesses.

Forças e interesses não apenas fora do Estado e do esquema de poder; ao contrário, presentes na própria aliança de conciliação, presente também no próprio arco das oposições e, entre uns e outros, pouco dispostas quase todas a abrir mão dos recursos clientelistas, corporativistas e patrimonialistas de ocupação e uso do Estado, muitas vezes utilizados em nome da democracia e da continuidade do processo de democratização, principalmente quando se tratava de eleições (DRAIBE, 1993, p. 48).

Em suma, após o ocaso da Ditadura Militar, o alargamento da democracia possibilitou que os reclamos da sociedade pela afirmação dos direitos sociais fossem considerados no texto constitucional de 1988 (DRAIBE, 1998). Nele, foram inscritos como direitos sociais, no seu artigo 6º, “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1999). Essa seleção de direitos vai se constituir como políticas sociais, muitas vezes, setorializadas (JOBERT; MULLER, 1987) e, devido a isso, carecendo de uma maior interlocução no momento de serem implementadas.

Apesar das perspectivas de otimismo por parte dos setores mais progressistas, a conjuntura deparou com os “resistentes mecanismos do clientelismo e dos fortes privilégios corporativos encastelados no sistema de políticas” (DRAIBE, 1998, p. 322), bem como com a crise econômica mundial que se configurou como um dos grandes obstáculos à implementação de políticas no campo social. Assim, aprovada em um momento de grandes expec-

tativas, o processo de sistematização do texto constitucional foi permeado por uma diversidade de interesses.

### 2.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A FORMALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Com a aprovação da Constituição Federal brasileira em 1988, a assistência social, a saúde e a previdência social passaram a compor a tríade da seguridade social que, por sua vez, incorporou a concepção de direito social (BRASIL, 1988, art. 6º), que assegura, acima de tudo:

a universalidade no atendimento; uniformidade dos serviços e benefícios à população urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; e o caráter democrático e descentralizado da administração (BRASIL, 1988, art. 194).

Contra os preceitos dos direitos sociais constitucionais, em 1991, o presidente Fernando Collor, eleito em 1990, chega a aprovar um novo estatuto da LBA (Decreto nº 12, de 18 de janeiro de 1991), cuja finalidade era participar da formulação da Política Nacional de Promoção e Assistência Social, bem como estudar e planejar as medidas necessárias à sua execução em proveito da população destinatária de seus serviços.

De viés neoliberal, o governo de Fernando Collor (15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992), de início, tentou descharacterizar a Seguridade Social mediante projetos que dividiam

a previdência em básica (pública) e complementar (privada). Todavia a correlação de forças no Congresso Nacional, assim como as pressões sociais, não viabilizaram o desmonte da previdência naquele momento.

Sem uma base partidária consolidada, Fernando Collor fez da sua candidatura um verdadeiro espetáculo televisivo para, eleito, projetar-se como presidente. Sob um discurso reformista, mostrou-se conservador por excelência quando tentou governar por meio de medidas provisórias, ignorando o aparato normativo de que se dispunha.

Arrogante, autoritário e centralizador, desdenha os políticos e as instituições, hiper-explorando a imagem de político moderno, dinâmico, destemido, abusando sempre do discurso salvacionista e combativo em favor dos “descamisados” e “pés-descalços”, com promessas de combate à miséria e à justiça social (MESTRINER, 2008, p. 198).

Tudo isso sob um discurso que ajustava ideias neoliberais, social-democratas e reformistas modernizantes. Na reforma do Estado, diminui o número de ministérios, liquida inúmeros órgãos públicos, reduz o número de pessoal da administração direta, dentre outros. Nessa “reorganização administrativa”, cria o Ministério da Ação Social (Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1992), disseminando o nepotismo e a corrupção por todos os seus órgãos, reeditando o clientelismo na distribuição de verbas e subvenções, colocando o CNSS em situação de inércia. Já a LBA também reeditou o primeiro-damismo que, por intermédio do clientelismo

exacerbado, beneficiou financeiramente familiares da primeira-dama em vários estados do país.

O caos político e econômico no Brasil foi iminente. Os Planos Collor I (03/1990) e Collor II (01/1991) trouxeram características dos planos anteriores quanto ao padrão de ajustamento,

basicamente no que diz respeito à escolha da recessão como caminho da estabilização, e da destruição dos aparelhos públicos como resultante do esforço dos mecanismos clientelistas, patrimonialistas e particularistas de um quase-assalto ao Estado (DRAIBE, 1993, p. 48).

Outro aspecto que refletiu a descaracterização da Seguridade Social deu-se por meio da aprovação de leis setorializadas no ano de 1990: o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) e o Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro 1990). Já a LOAS sofreu pela espera de sua aprovação por mais três anos.

Sem dúvida, o grande avanço da Constituição Federal de 1988, em relação à proteção social, foi

a adoção do conceito de seguridade social, englobando as áreas de saúde, da previdência e da assistência. Além dessa inovação, há que se realçar a redefinição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras relativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema e melhoria/universalização dos benefícios e serviços (MOTA, 1995, p. 142).

Conforme prescrito na Constituição Federal, a integridade financeira da Seguridade Social deveria dar-se a partir da arrecadação, entre outras, das seguintes fontes: 1) orçamento da União, estados e Distrito Federal; 2) contribuições sociais (do empregador, receita e faturamento do salário e do trabalhador); 3) receita de concursos de prognósticos. A partir da ampliação dos direitos, criaram-se, como fonte de contribuição social, a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (BRASIL, 2004).

Antes do *impeachment* do presidente Fernando Collor, Itamar Franco, vice-presidente, no exercício do cargo de presidente, a partir de 29 de setembro de 1992, reestruturou a Presidência da República e os ministérios por meio da Lei nº 8.490, de 12 de novembro de 1992. Nessa reorganização, ampliou o número de ministérios de 16 para 22 e alterou o nome do Ministério da Ação Social para Ministério do Bem-Estar Social.

Durante o inerte governo de Itamar Franco (28 de janeiro de 1992 a 01 de janeiro de 1995), as políticas sociais sofreram cortes, o que reforçava a postura neoliberal adotada pelo Estado. Convém ressaltar que essa perspectiva já ensaiada durante o governo de Collor era uma tendência da política internacional que resultou de uma reunião entre membros dos organismos de financiamento internacional (Fundo Monetário Internacional: FMI; Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento: BIRD; Banco Mundial), realizada em 1989. Funcionários do governo americano



e economistas latino-americanos, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina, deliberaram sobre as políticas sociais e econômicas cujas conclusões ficaram conhecidas como *Consenso de Washington*<sup>42</sup>. Fazia-se necessário expandir a experiência neoliberal para os países periféricos, mesmo que ela não estivesse surtindo o efeito desejado nos países centrais.

Em um rápido balanço realizado nesse período sobre o neoliberalismo, Anderson (1995) colocava que

economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos 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 sonham, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (ANDERSON, 1995, p. 8).

Contudo, foi o neoliberalismo que continuou direcionando as políticas econômicas e sociais nas décadas seguintes, particularmente, nos países periféricos.

---

42 No Brasil, a política neoliberal esteve orientada a permitir uma maior integração do país na lógica econômica internacional, transformando-o num espaço permeável à globalização. Seguindo rigorosamente as regras do Consenso de Washington, incluem-se também outros países, como Chile, Argentina, México, Bolívia, Peru etc. (CARCANHOLO, 2000, p. 88).

Verdadeiras peripécias de ordem político-econômica foram adotadas, e as áreas sociais básicas, como educação, saúde, previdência e assistência social, são, mais uma vez, os principais alvos de retaliação do governo, sendo apontadas como responsáveis pelo déficit público do Estado. É nesse conturbado cenário do ano de 1993, agravado mais ainda pelos escândalos de corrupção do Congresso, que a LOAS foi aprovada.

Anteriormente, por exigência da Constituição Federal, uma primeira versão da LOAS<sup>43</sup> foi formulada, mas foi totalmente vetada pelo presidente, por meio da Mensagem nº 672, de 17 de setembro de 1990, alegando inconstitucionalidade. Após os movimentados anos de 1991 e 1992, em que os escândalos do Governo Collor o levaram ao impeachment, outros projetos de leis sobre a assistência social tramitaram na Câmara Federal que corroboraram para a aprovação da LOAS, apesar dos diversos substitutivos que foram acrescidos.

Concebida formalmente como um direito social, ganhou o *status* de política social e, por conseguinte, foi regulamentada pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, intitulada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A conquista da LOAS, que foi aprovada durante o Governo de Itamar Franco, caracterizou-se pelo otimismo de superação de uma concepção arcaica de assistência social; isso é evidente quando se detecta, em algumas abordagens,

---

43 A primeira versão foi construída pelo IPEA, tendo como uma de suas principais colaboradoras a professora Potyara Pereira da UnB (SPOSATI, 2007).

a perspectiva de concretizar-se como uma política social *redistributiva e universalista*. Apesar dos avanços obtidos, na prática, a assistência social ainda se encontrava imbuída dos traços clientelista, assistencialista, patrimonialista e benemerente que, historicamente, lhe deram contorno.

Por seqüência, o CNSS foi extinto em 1994 sob forte crise estabelecida após o esquema de corrupção que envolvia a manipulação de verbas das subvenções por parlamentares.

Com a aprovação da LOAS, ficou instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Sua composição paritária (representantes governamentais e da sociedade civil), com mandatos de tempo limitados, apresentava-se como órgão democratizador da gestão da assistência social com poderes de deliberar sobre a política e seus recursos orçamentários. Contudo não contou com o apoio da Presidência da República, postura essa adotada também pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando sucedeu a Itamar Franco na presidência.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (01 de janeiro de 1995 a 01 de janeiro de 2003), apesar da retração nos gastos sociais, a assistência social e a previdência social tiveram uma discreta expansão de recursos. Isso foi possível devido à normalização das fontes de custeio previstas no texto constitucional. Paralelamente a esse fato, a retomada de programas de combate

à fome<sup>44</sup> assinalou qual o posicionamento do Estado perante os “problemas sociais”.

Ao instituir o Programa Comunidade Solidária (PCS), em 1995, o Governo Federal, em certa medida, dá continuidade ao PCFM, concebendo-o como uma estratégia de articular, coordenar e potencializar programas federais já existentes. Adotando uma postura otimista, Draibe (1998) aponta que o PCS introduziu inovações importantes na experiência brasileira de combate à pobreza<sup>45</sup>, já que privilegiava ações sociais contínuas, flexíveis e descentralizadas, mas também integradas, de caráter universal e emergencial. De encontro a essa assertiva, Silva et al. (1999) colocam que, dado o processo de “enxugamento” e a redução do déficit público, o Estado adotou medidas de corte neoliberal em que a focalização excludente da própria pobreza repassa à sociedade a desresponsabilização social das ações estatais.

Longe de representar uma proposta articulada com uma política econômica macroestrutural, com possível possibilidade de correção das distorções estruturais da sociedade brasileira, o Programa Comunidade Solidária restringe-se a ações emergenciais e circunstanciais que

---

44 Exemplos são o II PND (1974-1979), o Plano de Prioridades Sociais da Nova República (1985-1986) e o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFM) em 1993 (DRAIBE, 1998).

45 Na obra referenciada (DRAIBE, 1998), a autora, equivocadamente, associa o PCS a uma política social, mais especificamente como um programa ligado à política de assistência social quando na realidade se constituía um programa de governo. Por encontrar-se em processo de formação, estava sujeita a acertos, reformas e consolidação posteriores.

pretendem, sobretudo, “compensar” setores já estruturalmente vulnerabilizados em consequência dos efeitos perversos de políticas econômicas de flexibilização, fragmentação e precarização das condições de trabalho, que atingem, com maior ênfase, exatamente os setores com menor possibilidade de enfrentar as consequências dessas mesmas políticas (SILVA et al., 1999, p. 122).

Para Netto (1999), o PCS reduziu o protagonismo do Estado a uma espécie de pronto-socorro social, em que o enfrentamento da questão social, caracterizado pelo focalismo das ações e de caráter intermitente, deriva de uma intervenção basicamente emergencial<sup>46</sup>. Segundo o autor, no sistemático processo de sabotagem das políticas sociais, a manipulação de receitas, particularmente, dos recursos oriundos das fontes do Orçamento da Seguridade Social, foi a forma encontrada para financiar despesas que deveriam ser custeadas pelo Tesouro com fontes fiscais.

Em síntese, durante toda a década de 1990, a agenda a direcionar o país foi a estabilidade monetária que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi almejada pelo possível êxito

---

46 A aprovação da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, teve como mentor o senador Antônio Carlos Magalhães. Em 2010, o presidente da Mesa do Congresso, senador José Sarney, promulgou a Emenda Constitucional nº 67/10, prorrogando por tempo indeterminado seu prazo de vigência. Seu objetivo é “viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência”. Para isso, são previstas ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outras.

do Plano Real<sup>47</sup>. Se, durante o governo de Fernando Collor, houve as primeiras iniciativas de incorporar as políticas de viés neoliberal; durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, elas encontraram o ambiente propício à sua implementação.

Diferentemente da marginalidade concedida à política de assistência social pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (01 de janeiro de 2003 a 01 de janeiro de 2011), ela passou por mudanças significativas: composição de um aparelhamento institucional que agrupou as políticas de assistência social e segurança alimentar; formulação de um aparato normativo sob os preceitos constitucionais; ampliação da rede de serviços e benefícios, entre outros.

Assim, em dezembro de 2002, o PCS é extinto e, em 2003, começa a ser articulada a estratégia Fome Zero. O Ministério da Assistência Social, que tinha sido instituído em 2003 (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003), logo foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS – Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004), tendo como principal programa da estratégia Fome Zero, o Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004). Nessa conjuntura, processos de construção coletiva e participação social, como as conferências das políticas setoriais, são retomados e fortalecidos.

---

47 O Plano Real foi um programa brasileiro com o objetivo de estabilização e reformas econômicas, iniciado oficialmente em 30 de julho de 1994 com a publicação da Medida Provisória nº 434 no Diário Oficial da União. O Plano Real foi a mais ampla medida econômica já realizada no Brasil e tinha como objetivo principal o controle da hiperinflação que chegou a 46,58% no mês de junho de 1994.

Todavia a redução de recursos para a área social, resultante dos ajustes estruturais, fortalece os programas residuais, sem referência a direitos. Segundo Yazbek (2004, p. 36), “as sequelas da ‘questão social’ expressas na pobreza, na exclusão e na subalternidade de grande parte dos brasileiros tornam-se alvos de ações solidárias e da filantropia revisitada”. Nessa lógica, a *refilantropização* da assistência social isenta, em parte, o Estado de seus deveres constitucionais, o que repercute na fragilidade da legitimidade dos direitos sociais.

Mesmo com os embates entre política econômica e social, o alargamento dos processos de discussão coletiva, que se deu por meio das conferências municipais, estaduais e nacionais, viabilizou a deliberação de importantes mudanças na implementação da política de assistência social. Assim, em 2003, durante a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), foi aprovado o novo ordenamento político-institucional da Política Nacional de Assistência Social, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada com base no território. Como resultante desse processo, consolida-se a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sistematizada pelo MDS e aprovada pelo CNAS por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Ela é o instrumento que regulamenta a organização e a prestação de medidas socioassistenciais no país, a partir de uma concepção de política pública de direito social, resultante das conquistas efetivadas na Constituição Federal e na LOAS.

Paralelamente a esses avanços verificados nos espaços de participação coletiva, a política econômica adotada pelo Governo Federal favoreceu amplamente os interesses do capital nacional e internacional em detrimento da ampliação dos direitos sociais, e, assim, a extinção do Sistema Nacional da Seguridade Social era iminente devido à, principalmente, não implementação do seu orçamento. Nessa tradicional reversão de prioridades, a fórmula encontrada para financiar despesas que deveriam ser custeadas pelo Tesouro com fontes fiscais se deu por meio da política do *superávit*<sup>48</sup> que, atualmente, é identificada como “desvinculação de Receitas da União (DRU) que desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições sociais” (BEHRING, 2009, p. 51).

A mesma postura tem sido adotada pelo governo da presidenta Dilma Rousseff desde a sua posse em 01 de janeiro de 2011. Em substituição ao Programa Fome Zero, ela lança o Plano Brasil sem Miséria (Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011), prevendo três frentes de ação: a primeira delas volta-se para elevar a renda familiar *per capita* dos que se encontram na condição de pobreza extrema; a segunda concentra-se no esforço de ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social; por fim, a terceira define-se como a execução de medidas que visam ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda mediante ações de inclusão produtiva

---

48 O *superávit* foi adotado desde 1999 por forças das exigências do FMI para reduzir a dívida e tem sido cumprida em percentuais sempre maiores do que os exigidos ocasionando o crescimento da dívida pública (BEHRING, 2009).



nos meios urbano e rural. Seu financiamento não se encontra nos orçamentos da seguridade social e fiscal.

Nessa perspectiva, vê-se que as designadas políticas de combate à pobreza são recorrentes e ganham destaque perante as políticas públicas de direitos sociais. Exemplo característico foi a aprovação, em 2010, da Emenda Constitucional nº 67/10, que prorrogou, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. O autor da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), Antônio Carlos Júnior (do partido Democratas, da Bahia), defendia que o fundo havia mudado a forma de combater a pobreza no Brasil, e a sua prorrogação era um anseio de todos os governadores dos estados, já que dava sustentação a vários programas. Em pronunciamento no ato de aprovação da PEC, em uníssono, os senadores José Sarney e Marco Maia afirmaram que o governo Lula havia tirado 30 milhões de brasileiros da faixa de pobreza e que a promulgação da Emenda daria condições à gestão de Dilma para continuar o trabalho.

Desse modo, a política estatal de assistência social tem se mesclado com programas de governo, descaracterizando-a como política prioritária. Em reforço a essa asserção, como veremos no próximo capítulo, o orçamento geral da União, na última década, aponta para essa marginalização das políticas sociais e, mais acentuadamente, da política de assistência social que vem se mantendo com um percentual menor que 3% do total da União orçado anualmente.

O cenário de ofensiva neoliberal tem vislumbrado as perdas de fragmentados direitos sociais, na sua maioria, fruto das conquistas da sociedade salarial. Como a insuficiência de emprego formal e o aumento da informalidade no mercado de trabalho repercutem, de forma incisiva, no financiamento das políticas de seguridade social, percebe-se o enfraquecimento de um contrato social, tradicionalmente, forjado na articulação de trabalho, direitos sociais e proteção social. Em outros termos, é o reforço de uma proteção social de regime contributivo em detrimento do regime não contributivo, como é o caso da política de assistência social em que parte de seus usuários, quando não empregados, estão sob situação de trabalho precarizado e, por conseguinte, com acesso a uma pseudoproteção social. Isso, comumente, tem sido identificado como uma nova expressão da questão social que não se resume apenas ao pauperismo, mas atinge também os empregados devido à precarização das condições de trabalho (CASTEL, 1998).

Tais conquistas, concretizadas em um momento de refluxo das políticas do chamado Welfare State no mundo, têm confrontado a assistência social com as ameaças das políticas de reajustes neoliberais que defendem a primazia do mercado e do propagado *Estado mínimo*. Mesmo com as pressões dos organismos internacionais, o Brasil conseguiu ampliar o acesso da população às políticas sociais e, particularmente, à assistência social numa perspectiva normativa de universalização. No entanto não devemos esquecer de que esse alargamento responde, pragmaticamente, às determinações de combate à fome dos organismos multilaterais para com os países periféricos.

Não obstante é perceptível que a inserção da assistência social no rol das políticas sociais nacionais depara com uma série de condicionantes próprias às particularidades sociais, políticas, econômicas, históricas e culturais brasileiras que implicam a necessidade de um delineamento mais profundo de suas características. É assim que, além dos traços inerentes ao surgimento da assistência social no continente europeu, sua agenda, formulação e implementação no Brasil vão se fundir com peculiaridades próprias do processo de formação do Estado nacional, repercutindo na forma como ela vai se materializar.

# TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**P**ara o estudo sobre a atual política de assistência social, enfatizamos que uma das premissas que tomamos foi a diferenciação entre política social e política econômica, proposta por Bruhnof (1985, 1978), muito embora concebendo-as, assim como os neomarxistas, interdependentes. Para a autora, a política econômica refere-se à mercadoria moeda, enquanto a política social trata da mercadoria força de trabalho. Assim, a política de assistência social como uma especificidade da política social que tem lidado, recorrentemente, com a força de trabalho (mesmo que desempregada ou temporariamente desempregada), é a principal força motriz do sistema econômico. E, nessa entreposição, as políticas alocativas, enfocadas por Offe (1975), que regulamentam as funções capitalistas de destinação de recursos por meio da estrutura burocrática do Estado, têm beneficiado muito mais a área econômica que a social. Segundo o autor, as políticas produtivas também têm sido identificadas ao abonarem os déficits que as unidades de capital não conseguem ou não têm interesse de investir.

No que diz respeito aos aspectos paradoxais das políticas global e setorial (JOBERT; MULLER, 1987), esta estaria ancorada na percepção de que, geralmente, se trata da expressão de um determinado setor social. Dessa forma, a política de assistência social no Brasil é a expressão majoritária de sujeitos que compõem o espaço de intervenção da assistência social que, na nossa especificidade nacional, são os/as assistentes sociais, enquanto categoria profissional que têm proporcionado grandes avanços por ser um setor que congrega, em parte, uma perspectiva emancipatória. A política nacional de assistência social, regulamentada sob uma correlação de forças antagônicas, resultou em uma legislação ousada, dado seu caráter universalista, mesmo quando no cenário internacional já se verificavam fortes questionamentos aos direitos sociais conquistados há algumas décadas.

Desse modo, é salutar destacar que, diante da conjuntura nacional, e particularmente internacional, de refluxo das políticas sociais durante os anos 1990 por parte de alguns Estados nacionais, a assistência social, no contrafluxo, foi reconhecida como política pública devido à, principalmente, luta empreendida pelo setor profissional de Serviço Social (SPOSATI, 2007).

Contudo, como já abordamos, elementos recorrentes a uma prática assistemática, como o clientelismo, assistencialismo, patrimonialismo, benemerência, além do primeiro-damismo, da filantropia e caridade, fazem parte da história da assistência social brasileira, mesmo após a incorporação do *status* de política pública de direito social. Assim, o que temos é uma assistência

social com identidade dúbia, porquanto há uma imprecisão nas características, perceptível quando tomamos como parâmetro as tipologias de políticas públicas. Nesse sentido, o otimismo de qualificá-la como uma política potencialmente redistributiva de caráter universalista requer sua análise a partir das diferentes tipologias que se apresentam no âmbito da literatura de políticas públicas, bem como das abordagens sobre Estado.

Assim, tendo como parâmetro as tipologias discutidas no primeiro capítulo, bem como a contribuição dos estudos realizados no Brasil, a pretensão foi de aprofundar a compreensão das diferentes tipologias e confrontá-las com os princípios, as diretrizes e as especificidades apontados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) com o intuito de caracterizá-la em diferentes momentos sociais, políticos, econômicos e históricos.

### 3.1 AS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: A BUSCA POR UMA CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A recorrência sintética à literatura de políticas públicas no Brasil é uma digressão necessária para que seja possível constatar-mos a existência de alguns estudos e, por conseguinte, de produções que se ancoram na literatura mais especializada de políticas públicas, muito embora não se tenha nenhuma direcionada para a análise da política de assistência social. Essa recorrência também permite compreender quais os fundamentos utilizados nes-

sas obras para a leitura da realidade, tendo como parâmetro geral de análise o Estado. Assim, a partir do estudo de Souza (2010), foi possível perceber que algumas políticas públicas no Brasil foram analisadas à luz do próprio referencial teórico-metodológico do campo das políticas públicas.

Uma das obras mais conhecidas e considerada pioneira no Brasil é o trabalho de Santos (1987) que, ao estudar a política previdenciária no país, se reporta às contribuições de Lowi (1970, 1964) e Salisbury (1968). No seu estudo, ele considera que a política social do período autoritário (Ditadura Militar, especificamente) materializou uma política distributiva-paternalista, compreendida a partir da definição de Lowi (1970, 1964), mas que também as políticas redistributivas estiveram presentes por meio das políticas sociais *stricto sensu*. Para ele, as políticas *stricto sensu* são: Programa de Integração Social (PIS, Lei Complementar nº 07/1970), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP, Lei Complementar nº 08/1970), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS, criado em 1966), Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL, Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971). Quanto à demanda, critério apontado por Salisbury (1968), o autor aponta que se deu por um padrão difuso, visto que o governo não precisou se confrontar com nenhum grupo específico para a tomada de decisão. Em suma, também sob a influência de Marshall (1967), Santos (1987) sintetiza as políticas públicas desse período autoritário como preventivas (salário, saúde, educação, saneamento, nutri-

ção), compensatórias (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, IPASE, Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1938; e Instituto Nacional de Previdência Social, INPS, Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966) e sociais *stricto sensu*.

Outros autores, como Cintra (1978), Carvalho (1986), Frey (2000), Melo (1999), Souza, C. (2006, 2003), Viana (1996) e Lamou-nier (1994), se reportam às contribuições de Lowi (1970, 1964) e Salisbury (1968). Dentre esses estudos, alguns são aplicados sistematicamente para políticas urbanas, outros para política agrícola, mas a maioria apenas expõe a importância das contribuições desses clássicos para as análises das políticas públicas em geral.

A maioria da recorrência a Marshall (1967), na literatura brasileira, tem sido mais para tratar da discussão dos direitos de cidadania, a partir de sua concepção liberal moderna de cidadania, do que propriamente tipificar as políticas públicas. Mesmo assim, ao tratar a política social por meio do que entende como o núcleo central (seguro social, serviços assistenciais médicos e sociais, habitação e educação), o autor abre espaço para as discussões sobre o bem-estar dos cidadãos. Assim, é possível identificar sua influência em Draibe (1998, 1993, 1989), em Pereira (1998) e, como já apontamos, em Santos (1987). É a partir daí que Santos (1987) tece as discussões sobre políticas sociais *stricto sensu*, e Draibe (1998, 1993, 1989) desenvolve suas análises sobre o Welfare State. Já Pereira (1998), que também incorpora, de forma indireta, a influência de Lowi (1970), adota explicitamente os aportes de Marshall para classificar as políticas sociais e desenvolve a



seguinte categorização: políticas contributivas, contratuais e mercadorizáveis *versus* políticas distributivas, não-contributivas, não-contratuais e desmercadorizáveis que são relevantes na contribuição das análises acerca da política de assistência social.

Quanto à influência de O'Connor (1977), é possível verificar sua presença nos trabalhos de vários autores brasileiros: Afonso e Souza (1977), Draibe e Aureliano (1989), Carvalho (1986), Costa (1998), Faleiros (2009), Gerschman (1989), Neder (1986), Pomper Mayer (1985) e Schmidt (1983). Na sua maioria, as obras se reportam à discussão das políticas públicas brasileiras como políticas de legitimação e/ou de acumulação, sendo que algumas já entrecruzam as análises com as denominadas políticas alocativas e/ou produtivas abordadas por Offe (1975).

As obras que tratam de políticas públicas específicas, a exemplo de Santos (1987), são: a de Schmidt (1983), que discute sobre política urbana; a de Faleiros (2009), que aborda a política social, especificamente a previdência e a assistência social; e a de Signoli (1985), que, de forma mais sistemática, trata das políticas de previdência, saúde, educação e habitação (SOUZA, 2010).

A partir desse breve percurso sobre as análises de políticas públicas no Brasil, bem como do intuito de trabalhar a partir das tipologias de políticas públicas, se requereu, mesmo que amplamente, a apropriação e a compreensão do papel do Estado capitalista, não obstante tenha sido apresentado sob diferentes perspectivas. Daí o cuidado com a precisão de sua análise, tendo em vista que a forma de interpretar como as políticas públicas e, par-

ticulamente, a assistência social são tratadas pelo aparato estatal, expõe, de uma maneira ou de outra, o seu conteúdo político-ideológico. Em outras palavras, a apreensão da política de assistência social, por vias diretas ou indiretas, mostra algumas faces do Estado capitalista no Brasil.

A partir dessas premissas, como poderíamos, afinal, definir a assistência social como política pública social? Reportando-nos à Coimbra (1994<sup>49</sup>), é indispensável reafirmar que a conceituação de política social é muito genérica e imprecisa. Em seu artigo que trata das abordagens teóricas sobre o estudo das políticas sociais, ele recorre a distintas perspectivas teóricas de autores de diferentes países e chega a organizá-las em sete abordagens<sup>50</sup>. Contudo, ao analisá-las, chega-se à conclusão de que, mesmo tratando-se de estudos sobre políticas sociais, nenhum autor traz uma conceituação mais precisa do que seja uma política social. Até mesmo Marshall, considerado um dos pensadores mais importantes na história das políticas sociais, não chegou a sistematizar uma conceituação precisa; contudo, como “advogado” das políticas sociais, sua noção de igualdade e cidadania se mostrou indispensável à discussão do referido campo temático.

Esforçando-se intelectualmente para explicar *o que é política social*, Faleiros (2006) sintetiza que elas “são formas de manuten-

---

49 A obra referenciada foi publicada originalmente no ano de 1987.

50 A partir de vários estudos, Coimbra (1987) sistematiza, com algumas limitações, as tipologias de políticas públicas em sete abordagens: a perspectiva do serviço social; a teoria da cidadania; o marxismo; o funcionalismo; a teoria da convergência; o pluralismo; e as teorias econômicas da política social.

ção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra-hegemonia da luta de classes” (FALEIROS, 2006, p. 80). Assim como Faleiros (2009, 2006), Santos (1987) faz um histórico das políticas sociais no Brasil, recorrendo às legislações sociais, especificamente àquelas destinadas à previdência social. Outro esforço intelectual que convém registrar é o de Behring (2007, p. 175) que, ao se reportar ao contexto de estagnação econômica, coloca a política social como “um terreno importante da luta de classes”. Ao consultarmos esses trabalhos, encontramos informações expressivas, contudo insuficientes e pouco detalhadas para formularmos definições sobre as políticas públicas sociais e, mais especificamente, sobre a política de assistência social.

Em uma tentativa de encontrarmos uma alternativa exitosa para essa questão, recorreremos a Souza, C. (2006) que, a partir de uma revisão da literatura sobre políticas públicas, destaca, resumidamente, alguns elementos relevantes:

- a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;

- a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- a política pública envolve processos subsequentes após uma decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, C., 2006, p. 9).

Isso implica considerar que: a política pública e, mais detalhadamente, a política social são resultantes de uma correlação de forças (POULANTZAS, 2000); a política pública possui especificidades históricas (DRAIBE, 1985); é composta por fases ou momentos como agenda, formulação, implementação e avaliação (PEDONE, 1986); é modificada ao longo de sua implementação e avaliação (PRESSMAN; WILDAVSKI, 1998; DRAIBE, 2001); pode resultar em impactos não previstos (ARRETCHE, 2001) e, por fim, sua implementação explicita o que os governos/Estados ou organizações fazem ou deixam de fazer (DYE, 2005; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; MENY; THOENIG, 1992).

Desse modo, corroboramos Draibe (1989) quando ressalta que as políticas sociais são áreas que compõem a ação estatal com órgãos institucionais específicos (aparelhamento institucional), programas de transferência de renda e de prestação de serviços básicos (característica, no caso, dos modernos sistemas de proteção social) e disponibilidade de recursos financeiros e um aparato normativo. É nessa perspectiva que a política nacional de assistência social no Brasil foi considerada com o intuito de alcançarmos uma caracterização a partir das tipologias de políticas públicas.

### 3.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ESTADO BRASILEIRO: O QUE NOS APONTAM AS MUDANÇAS NO ORDENAMENTO INSTITUCIONAL E NORMATIVO

Como já abordamos anteriormente, nos dias atuais, a assistência social encontra-se formalmente reconhecida como política pública desde a aprovação da LOAS. Convém ressaltar que, no entanto, passadas mais de duas décadas de sua aprovação, algumas metas foram alcançadas, mas ainda há muito a almejar-se.

O que se constata, ao fazermos esse histórico da assistência social até ela tornar-se uma política pública, é que, ao longo dos governos, incluindo o atual, ela não foi devidamente valorizada, tendo em vista, dentre outros fatores, a inconstância da fonte de financiamento e sua reduzida quantia no orçamento federal, a instabilidade na vinculação a diferentes órgãos estatais e a ausência de um aparelhamento institucional que lhe fosse específico. Tudo isso resultou em indicativos de outros determinantes políticos e econômicos. É o que podemos verificar no quadro a seguir, que sintetiza as principais mudanças no âmbito do Governo Federal a partir de 1930, quando a “ciranda” de ministérios foi uma constante a cada mudança de governo e, até mesmo, durante o período de um mandato presidencial<sup>51</sup>.

---

51 Alguns mandatos presidenciais não foram expostos no quadro tendo em vista a ausência de mudanças significativas na assistência social, em específico, durante os seus governos.

Quadro 6 – A presença da assistência social no aparelhamento estatal

| ANO DE GOVERNO          | PRESIDENTES              | MINISTÉRIOS/SECRETARIAS   |
|-------------------------|--------------------------|---|
| 1930 a 1945             | Getúlio Vargas           | - Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (criado pelo Decreto nº 19.433, de 26 de novembro 1930).   |
| 30/10/1969 a 13/03/1974 | Emílio Garrastazu Médici | - Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS (criado pelo Decreto nº 69.014, de 04 de agosto de 1971).  |
| 15/03/1974 a 15/03/1979 | Ernesto Geisel           | - Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS (criado pela Lei nº 6.036, de 01 de maio 1974).<br>*Do desmembramento do MTPS, cria o Ministério do Trabalho.   |
| 15/03/1985 a 15/03/1990 | José Sarney              | - Ministério da Habitação e do Bem-estar Social (criado pelo Decreto nº 96.634, de 02 de setembro de 1988).<br>*Extinção do Ministério (Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989).<br>*Criação da Secretaria da Assistência Social, em 1985, ainda no âmbito do MPAS. |
| 15/03/1990 a 29/12/1992 | Fernando Collor          | - Ministério da Ação Social (criado pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990).<br>- Ministério do Trabalho e da Previdência Social - MTPS (criado pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990).<br>*Extinção do MPAS.  |
|                         |                          | - Ministério do Bem-Estar Social (criado pela Lei nº 8.490, de 12 de novembro de 1992);<br>- Ministério da Previdência Social (criado pela Lei nº 8.490, de 12 de novembro de 1992).<br>*Extinção do MTPS e do Ministério da Ação Social.                         |
| 29/12/1992 a 01/01/1995 | Itamar Franco            | - Ministério do Bem-Estar Social;<br>- Ministério da Previdência Social;<br>*não houve alteração após o impeachment de Collor.  |

|                            |                                 |   |
|----------------------------|---------------------------------|---|
| 01/01/1995 a<br>01/01/2003 | Fernando<br>Henrique<br>Cardoso | - Ministério da Previdência e Assistência Social (criado pela Medida Provisória nº 813, de 01 de janeiro de 1995).<br>*A assistência social dispõe de uma secretaria no âmbito do Ministério.<br>*A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 extingue o Ministério do Bem-Estar Social.<br>*Paralelamente é executado o Programa Comunidade Solidária. |
| 01/01/2003 a<br>01/01/2011 | Luiz Inácio Lula<br>da Silva    | - Ministério da Assistência Social (criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003).<br>- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (criado pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004).   |
| A partir de<br>01/01/2011  | Dilma Rousseff                  | - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.<br>*não houve alteração após a mudança de governo.   |

Fonte: elaboração da autora a partir de dados do Ministério da Previdência Social e do extinto Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social

Diante desses dados, e de outros expostos anteriormente, percebe-se que a volubilidade ministerial não é específica à área da assistência social, mas também à Previdência Social. Para além das informações explicitadas no Quadro 6, os dados apontam que essa instabilidade atinge todas as instâncias que lidam com as medidas de proteção social adotadas pelo Estado brasileiro ao longo das últimas oito décadas.

As particularidades de cada mandato presidencial não ocultam o movimento cíclico do capitalismo regendo a trajetória das políticas econômicas e sociais como vimos no capítulo anterior. Contudo, as decisões que vão se adaptando a esse movimento, e que, até certo ponto, destacam um tímido êxito do chamado Wel-

fare State no Brasil, têm adotado estratégias diferenciadas para o atendimento às demandas internas, mas, principalmente, às determinações do capital e dos grandes organismos internacionais (FMI, Banco Mundial e BIRD). Daí, corroborando o que Behring (2007) já apontava nos anos 1990, é preciso “insistir na abordagem da política social sob a perspectiva da totalidade [...e...] imprimir maior densidade histórica a este estudo, buscando os traços particulares dos processos globais na realidade brasileira” (2007, p. 28).

Frente a isso é que se pode perceber que o Estado brasileiro, ao enveredar no processo de intensificação da industrialização<sup>52</sup>, já a partir de 1930, também teve de alargar suas ações no campo da proteção social, muito embora restrito e acanhado, dando resposta às demandas externas e internas e, ao mesmo tempo, sem confrontá-las.

A composição de estruturas institucionais após as deliberações do Governo Federal, tais como o CNSS e a LBA, pode ser considerada como uma das principais bases de legitimação do sistema em âmbito nacional, que se deu por meio das ações assistenciais. O CNSS, criado em 1938, foi vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, e seus representantes, designados pelo Presidente da República, recebiam remuneração pelas sessões nas quais se faziam presentes. Como já foi apontado, o CNSS não chegou a ser um organismo atuante. Para Yamamoto e Carvalho

---

52 Como já foi apontado no capítulo anterior, Draibe (1985) denomina esse período de movimento endógeno de acumulação, devido à prioridade voltada para o mercado interno.



(1990, p. 256), “sua importância se revela apenas como marco da preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas”.

Ressaltamos que a LBA, criada em 1942, desempenhou, na prática, as funções de execução das ações assistenciais. Sua atuação abrangia todo o território nacional.

Ela adequava a sua linha programática aos ciclos de vida das populações mais vulneráveis, na ótica de promover o desenvolvimento social e comunitário. Estabeleceu ampla parceria com organizações não governamentais (cerca de 6.000), governos estaduais e municipais (cerca de 3.800 municípios), CNBB, APAEs, Pestalozzi, Caixa Econômica Federal e outros. Disponha de um Programa Nacional de Voluntariado<sup>53</sup>, com coordenação nos 26 estados e no Distrito Federal, contando com aproximadamente 3.000 voluntários (BRASIL, 2000).

Seu percurso, pelo aparato institucional do Estado, se deu por intermédio das regulamentações direcionadas à assistência social por meio de Leis, Decretos-leis e Medidas Provisórias aprovadas, sequencialmente, pelos Presidentes. Uma exposição sintetizada dessa legislação pode ser constatada no quadro a seguir:

---

53 Muito embora o Programa Nacional de Voluntariado seja referenciado desde a criação da LBA em 1942 (ARAÚJO, 2008), o Decreto-lei nº 2.411, de 21 de janeiro de 1988, é que aborda explicitamente o citado programa na legislação. Todavia relatórios do Pronav/LBA, de 1982, já faziam referência ao êxito do programa que beneficiava quase 4 milhões de pessoas com a ação de 100 mil voluntários permanentes ou eventuais.

### Quadro 7 – Normalização e vinculação institucional da LBA

| ANO  | NORMA  | VÍNCULO INSTITUCIONAL  |
|------|--|--|
| 1942 | Portaria nº 6.013, de 01 de outubro de 1942.     | Ministério da Justiça e Negócios Interiores.   |
| 1969 | Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969.       | Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).<br>*Transforma a LBA como entidade da Sociedade Civil em Fundação. |
| 1974 | Lei nº 6.036, de 01 de maio de 1974.             | Cria o Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social.<br>*Desmembra o MTPS.                  |
| 1977 | Lei nº 6.439, de 01 de setembro de 1977.         | Vincula-se ao Ministério da Previdência e Assistência Social.  |
| 1990 | Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990.        | Vincula-se ao Ministério da Ação Social.   |
| 1995 | Medida Provisória 813, de 01 de janeiro de 1995. | É extinta quando se encontrava vinculada ao Ministério do Bem-Estar Social.  |

Fonte: elaboração da autora a partir de dados do Ministério da Previdência Social e do portal da Biblioteca da Presidência da República

Como fica claro, a instabilidade da LBA, no organograma do Governo Federal, seguiu as mesmas indefinições dos ministérios aos quais esteve vinculada: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Ação Social e Ministério do Bem-Estar Social.

Para financiá-la, uma determinação aprovada no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho (Portaria nº 870, de 26 de outubro de 1942) estabelecia uma contribuição compulsória de empregados

e empregadores para o financiamento das atividades assistenciais da Legião Brasileira de Assistência. Mais precisamente, a contribuição por parte dos empregados equivalia a 1% de seus salários, já os empregadores deviam contribuir com o dobro dessa quantia. As importâncias eram recolhidas por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) e das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) (IAMAMOTO; CARVALHO, 1990). Com a ampliação de sua atuação após a guerra, coube também à LBA atuar como repassadora de recursos abundantes para ampliação e reequipamento das obras assistenciais particulares. O repasse para essas organizações se dava, principalmente, por meio de subvenções.

Segundo Mestriner (2008), a filantropia disciplinadora do período getulista tratou de deslocar a prioridade da proteção física ao trabalhador e desempregado, objetivo dos seguros sociais, para integrá-los a instituições sociais de caráter beneficente, vocacionais e, comumente, voluntárias. Nesse cerceamento da vida social do trabalhador, várias organizações da sociedade civil são subvencionadas pelo Estado, dentre elas os próprios sindicatos que, para continuarem na legalidade, deixaram as questões políticas de escanteio. Assim, eles se transformaram em

agências de colaboração ao poder público, mais precisamente em centros assistenciais complementares à Previdência Social, substituindo seu esvaziamento político por um movimento assistencial cada vez mais crescente (MESTRINER, 2008, p. 99).

A concentração do poder, por parte do governo de Getúlio Vargas, centralizou também as receitas da União que eram significativas, e aos estados e municípios restavam poucas rendas. A federalização formal concentrou o poder e o manuseio dos recursos que, anteriormente, dispersos, foram canalizados para o Governo Federal (LEAL, 2012). Junto a isso, a pobreza extrema de boa parte dos municípios do país foi propícia às crescentes relações assistencialistas e clientelísticas conduzidas, em boa parte, pela primeira-dama do país, Darcy Vargas. Relacionado a isso, Leal (2012) pontua a limitação jurídica dos municípios que cerceou sua autonomia, mas foi no “terreno extralegal que a escassez da receita dos municípios mais contribuiu para torná-los dependentes dos favores do governo estadual” (LEAL, 2012, p. 180) e, por seqüência, subordinados ao Governo Federal.

Na área social, essa centralização fica mais visível, a partir dos governos subseqüentes, quando as ações do CNSS foram se ampliando a partir do Decreto nº 5.698, de 22 de julho de 1943, que dispunha sobre a cooperação financeira da União para com as entidades privadas e indicava o registro de entidades subvencionadas ou não. Com a aprovação da Constituição de 1946, que isentava de impostos as instituições de assistência social, houve uma ampliação no número de instituições sociais estimuladas pelo benefício fiscal. Afora esse incentivo, a volta de Getúlio Vargas ao Governo Federal, em 1951, é marcada pela ampliação das instituições públicas, autárquicas e semiestatais com direito a subvenções, bem como à isenção de impostos a outras tantas que

comprovassem junto ao CNSS serem organizações sem fins lucrativos, como, por exemplo, associações desportivas, congregações e entidades religiosas etc.

Com a consolidação do CNSS como órgão repassador de auxílios e subvenções, fiscalizador e controlador das organizações sociais, públicas e privadas, a LBA

Avança mais no sentido de estabelecer a “organização do serviço social em todo o país” e como “órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas, em tudo quanto se relacione com a administração do serviço social”, objetivos colocados até então ao CNSS (MESTRINER, 2008, p. 146).

Com o advento da Ditadura Militar, a conjuntura de recessão econômica tratou a questão social sob o controle da economicidade e da coerção e violência, tendo seu período mais crítico nos governos de Castelo Branco (15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967), Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969)<sup>54</sup> e Médici (30 de outubro de 1969 a 13 de março de 1974). A questão social volta a ser caso de polícia, e as políticas públicas sociais adotam prioritariamente um caráter de acumulação.

Durante o governo de Ernesto Geisel (15 de março de 1974 a 15 de março de 1979), constata-se a crescente pobreza no país, principalmente nos grandes centros e no Nordeste. O Estado continuou assumindo a (re)produção ampliada do capital e de parce-

---

54 De 31 de agosto de 1969 a 30 de outubro de 1969, o país esteve sob a presidência de uma Junta Governativa Provisória.

las da força de trabalho, e a educação posta como prioridade para o êxito dos PNDs<sup>55</sup>. Daí porque os gastos sociais apontados por Afonso e Souza (1977), no capítulo 2, sobem consideravelmente durante o governo de Ernesto Geisel. Apesar disso, consolida-se aí o Estado assistencial que se expressa na insignificante valorização da pobreza na agenda governamental, o que implica no reforço do discurso da suposta escassez de recursos e na recorrência à sociedade civil como cooperadora na prestação de serviços sociais (SPOSATI, 1989). Dá-se a introdução de rigorosos critérios seletivos, já que a assistência social não tinha como atender a todos.

Nesse período, também se encontra a superposição de ações entre as três esferas de governo. A criação de órgãos municipais e estaduais na área da assistência social vai servir de complementação a outras áreas sociais. Ainda em 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, a LBA se vincula a ele, ampliando cada vez mais sua atuação, tornando-se, ao final do regime ditatorial, um órgão nacional consolidado no que se refere à assistência social.

A crise econômica que afligiu todo o período de governo dos generais enfraquece as estruturas da Ditadura Militar. Nesse contexto, “o social torna-se campo de reivindicação coletiva onde os segmentos espoliados se manifestam e exigem um novo direcionamento das propostas sociais” (SPOSATI, 2007, p. 21).

---

55 Registra-se a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização, o repasse de recursos para ensino primário e médio, merenda escolar, entre outros. Nesse período, também ocorre a expansão massiva das universidades federais com prioridade para a criação de cursos da área técnica, bem como a adaptação dos cursos para o mercado de trabalho.

Manifestações intensas se verificaram. Os movimentos populares urbanos, as greves, o movimento sanitaria, entre outros, são o estopim para a abertura política e o movimento das “Diretas Já”, que mobilizou o ano de 1984, requisitando eleições diretas para presidente da República; porém seu objetivo não foi atingido. Em 15 de janeiro de 1985, por meio do Colégio Eleitoral e não de eleições diretas, é eleito, para a Presidência da República, Tancredo Neves, após vinte e um anos de governo militar. Contudo, antes de assumir a presidência, ele foi a óbito, assumindo, assim, seu vice, José Sarney (15 de março de 1985 a 15 de março de 1990), tornando-se o primeiro presidente civil após a Ditadura Militar. Só após a Constituição Federal de 1988 é que as eleições diretas para presidente ocorreriam, a saber, em 1989.

Durante o governo de Sarney (15 de março de 1985 a 15 de março de 1990), a assistência social chegou a ganhar *status* de política, mesmo que governamental (SPOSATI, 2007). Até então, tinha sido considerada pelos governantes, simplesmente, como uma prática social destituída de maiores preocupações políticas. Assim, a atividade assistencial pública se organizou por meio de uma complexa organização estatal partilhada por vários setores governamentais, conjugando-se, por intermédio de programas, recursos e estruturas federais a serem ofertados, com os serviços estaduais e municipais. Esse compartilhamento se deu entre quatro ministérios que possuíam seus programas específicos, como pode-se perceber no quadro a seguir:

Quadro 8 – Distribuição por ministérios dos principais programas assistenciais, de acordo com previsão orçamentária de 1985

| MINISTÉRIOS   | PROGRAMAS  | SUBPROGRAMAS   |
|---|--|--|
| Ministério do Interior                                      | Assistência aos silvícolas   | -----  |
| Ministério da Saúde   | Serviços funerários;<br>Saúde materno-infantil;<br>Assistência social geral          | -----  |
| Ministério da Previdência e assistência social <sup>1</sup> | Assistência ao Menor;  | -----  |
|   | Assistência social geral   | - Assistência financeira a entidades;<br>- Coordenação e fiscalização da política de assistência social;<br>- Projetos e atividades a cargo da Fundação;<br>- Abrigo Redentor.                                 |
| Ministério da Educação e Cultura                            | Assistência financeira   | - Programa nacional de ações socioeducativas e culturais para o meio rural;<br>- Atividades a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica;<br>- Apoio ao desenvolvimento da Educação Básica. |
|   | Assistência comunitária  | - Programas de ações socioeducativas e culturais para as populações carentes urbanas.  |
|   | Assistência ao educando  | - Bolsas de estudo;<br>- Atividades a cargo da Fundação de Assistência ao Estudante.   |
|   | Assistência financeira a entidades educacionais, culturais, sociais e assistenciais. | Entidades de assistência social: registros e subvenções.   |

Fonte: orçamento da União para 1985. In: SPOSATI, Aldaíza et al. (2007, p. 84)



Com o *status* de política, a partir daí a assistência social foi congregando subsídios que a caracterizariam, posteriormente, como uma política pública social: órgãos institucionais específicos (aparelhamento institucional), programas e serviços básicos, recursos financeiros e um aparato normativo. A conjuntura propícia à sua consolidação como política pública motivou o surgimento de situações que convergiram para importantes determinações na Constituição Federal de 1988.

Até o exercício de 1986, o Governo Federal convivia com uma série de problemas de natureza administrativa que dificultavam a adequada gestão dos recursos públicos e a preparação do orçamento unificado. Antecedendo a aprovação da Constituição Federal, em janeiro de 1987, foi implantado o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O sistema resultou do trabalho da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), criada em 1986 em conjunto com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)<sup>56</sup>. Seu objetivo era suprir o Governo Federal de um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos. Assim, o Governo dispõe de uma Conta Única com a capacidade de executar, acompanhar e controlar os recursos da União (BRASIL, 2013).

---

56 O SERPRO, criado em 01 de dezembro de 1964, é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Considerada uma das maiores empresas de Tecnologia da Informação do mundo, cujo objetivo é modernizar e agilizar setores estratégicos da Administração Pública brasileira.

Contudo, até a década de 1990, os órgãos institucionais foram se adequando conforme as conveniências, mas o mais agravante ainda era a descontinuidade dos serviços e a ausência de uma fonte de financiamento estável. Com a aprovação da LOAS é que se definem as fontes de financiamento da assistência social com uma inovação: os tributos fiscais.

Constitucionalmente, a Seguridade Social deveria ser financiada, principalmente, a partir das seguintes determinações<sup>57</sup>:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

*a)* a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; *b)* a receita ou o faturamento; *c)* o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (BRASIL, 1988, art. 195).

---

57 Convém registrar que, as receitas da Seguridade Social criadas pela Constituição foram, posteriormente, instituídas por meio da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição Social sobre Lucro Líquido da Pessoa Jurídica (CSLL) e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), mais a receita previdenciária líquida e o SIMPLES (BOSCHETTI; SALVADOR, 2007).

Outra inovação que a LOAS proporcionou foi a extinção dos antigos órgãos de assistência social devido à incompatibilidade dos instrumentos normativos que os regiam. Automaticamente, o CNSS foi extinto devido à criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e, em 1995, a Medida Provisória nº 813, de 01 de janeiro de 1995, abolia a LBA, o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e o Ministério do Bem-Estar Social, mas, em contraposição, o governo lançou o Programa Comunidade Solidária (Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995) como órgão ligado à Casa Civil, reavivando o Programa Nacional de Voluntariado (ARAÚJO, 2008).

Não obstante, os avanços obtidos (aparelhamento institucional, programas e serviços básicos, recursos financeiros e aparato normativo) se confrontavam visivelmente com as medidas governamentais, fato esse que explicitava a instabilidade que perpassava a assistência social, mesmo após sua regulamentação como política pública de direito social a partir de 1993.

Numa análise panorâmica desse período, vê-se que a política de assistência social vai sendo institucionalizada, mas padecendo de inúmeros entraves à sua consolidação. Durante décadas, a assistência social careceu de normas efetivas, já que o aparato normativo do CNSS e da LBA era “letra morta”, no que diz respeito à garantia de proteção social. O que se dispunha com esses órgãos eram apenas regras que regulamentavam o funcionamento das organizações sociais.

Após a LOAS, a assistência social teve que disputar recursos e base institucional com o Programa Comunidade Solidária, que foi apresentado com o objetivo de “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (art. 1º do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995). Sua implantação se deu sob a presidência da primeira-dama do país, Ruth Cardoso, o que reavivou várias características da assistência social de cunho filantrópico. É consenso que particularidades como voluntarismo, clientelismo, patrimonialismo, primeiro-damismo, entre outras, não se conciliavam com a assistência social preconizada pela LOAS (ARAÚJO, 2008; SILVA et al., 1999).

Na sequência, o que se viu foi o desmonte do Sistema Nacional de Seguridade Social, com seu “desfalecimento”. A Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, tornou o Sistema Nacional de Seguridade Social formalmente inexistente. No processo de (re)organização da Presidência da República e dos Ministérios, revoga-se quase todo o conteúdo do título V da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispunha sobre a organização da Seguridade Social e instituía seu Plano de Custeio. Boschetti e Salvador (2007), em pesquisa empreendida sobre o financiamento da Seguridade Social entre os anos de 1999 a 2004, ou seja, já envolvendo o início do governo Lula que assumiu em 2003, já previam a extinção do Sistema Nacional da Seguridade Social devido, principalmente, à não implementação do seu orçamento.

Assim como algumas deliberações do CNSS e da LBA, o orçamento preconizado para a Seguridade Social virou “letra morta”. Na prática, “a área da assistência foi virtualmente eliminada, e a saúde premida, de um lado, pelo Orçamento Geral da União e, de outro, pelo Ministério da Previdência” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2007, p. 6). Discordando do que, mormente, se veicula em alguns órgãos de governos passados e o atual, esses autores afirmam que o orçamento da seguridade social é superavitário e suficiente para cobrir as despesas dos direitos sociais previstos e até mesmo com possibilidades de ampliação. A questão é que “o orçamento da seguridade social é parte da âncora de sustentação da política econômica que suga recursos sociais para pagamento e amortização dos juros da dívida pública” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2007, p. 8).

Nessa inaplicabilidade da determinação legal, a assistência social é a mais depreciada. No período de 1999 a 2004, os recursos foram se minimizando, e o custeio coube, em quase sua totalidade, à COFINS, sendo que a CSLL decresceu, “o que indica a opção de financiamento com base nas contribuições sociais diretamente arrecadas e não no orçamento fiscal” (BOSCHETTI, 2003, p. 224).

Quanto à sua inserção no aparelhamento estatal, a política de assistência social, após ter suas ações veiculadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (1971-1974), Ministério da Previdência e Assistência Social (1974-1988 e 1995-2003), Ministério da Habitação e do Bem-Estar (1988-1989), Ministério da Ação Social (1990-1992), Ministério do Bem-Estar Social (1992-

1998), pelo Ministério da Assistência Social (2003-2004), foi posteriormente, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004-2016).

Conforme o Decreto nº 7.493, de 02 de junho de 2011, atividades, ações, programas e projetos do MDS se desenvolvem por intermédio das seguintes secretarias: Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Por sua vez, cada secretaria possui várias coordenações que estão mediadas pelos departamentos e pelas assessorias. Já o CNAS, apesar de estar no organograma do MDS, possui autonomia e atua paralelamente ao ministério.

As entidades de assistência social fazem parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e como co-gestoras, por meio da participação nos conselhos de assistência social. São qualificadas em três tipos: atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos.

Como já havíamos abordado, apesar de a assistência social, antes de 1988, não figurar no rol das políticas públicas, elementos como o aparelhamento institucional, fonte de receita, aparato normativo e serviços ofertados permitem traçar a perspectiva política que o Estado brasileiro assumiu nas últimas décadas. Atualmente,

por ser uma política social significativa, dada sua amplitude, a assistência social, predominantemente focalizada, expressa aspectos sociais políticos e econômicos que permeiam a estrutura do Estado nacional. Assim, dos elementos abordados por Souza, C. (2006) sobre as políticas públicas, foi possível depreender alguns aspectos, a saber: o que os governos de fato fazem; que essas políticas transcendem as leis e regras, e, portanto, os objetivos; e que envolvem processos ulteriores, muitas vezes, inesperados.

### 3.3 ASPECTOS SOCIOPOLÍTICOS DO ESTADO BRASILEIRO: CONSTATAÇÕES ANCORADAS EM UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O padrão organizacional e decisório do sistema de políticas públicas, assumido pelo Estado brasileiro, anuncia a (não)prioridade no trato com as expressões da questão social. A forma como as políticas públicas estatais foram traçadas desde o governo de Getúlio Vargas repercutiu na forma de institucionalização das políticas sociais, destacadamente, na política de assistência social.

Atributos como caridade, filantropia, voluntariado, paternalismo, primeiro-damismo e clientelismo expressam, de certa forma, características mais abrangentes, que são as ações públicas determinadas pelas ações privadas no âmbito do Estado. Alternadamente, também, se identificam particularidades como a represão, o populismo e o reformismo.

A partir dessa breve contextualização da assistência social em diferentes momentos da história do país, bem como do levantamento das tipologias de políticas públicas, foi-nos possível atribuir características e perspectivas políticas preponderantes a cada momento conjuntural. Em outras palavras, o que foi considerado como basilar não anula outras características do período, como, por exemplo, quando o Estado assume a função de acumulação, ele não extingue seu papel de legitimador, mas apenas o secundariza. Essas principais características, assim como outros aspectos que delimitam essas perspectivas políticas, podem ser visualizadas no quadro a seguir:



Quadro 9 – Síntese das perspectivas políticas da assistência social

| MOMENTO HISTÓRICO         | PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS  | APARELHAMENTO INSTITUCIONAL  | APARATO NORMATIVO   | TIPO DE POLÍTICA   | PERSPECTIVA POLÍTICA  |
|---------------------------|---|--|---|--|---|
| Governo de Getúlio Vargas | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Repressão;</li> <li>- Caridade;</li> <li>- Filantropia;</li> <li>- Voluntariado;</li> <li>- Clientelismo (ações privadas se sobrepondo às ações públicas);</li> <li>- Paternalismo;</li> <li>- Primeiro-damismo.</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministério da Justiça e Negócios Internacionais;</li> <li>- Ministério da Educação e Cultura;</li> <li>- CNSS;</li> <li>- LBA;</li> <li>- SAM.</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto nº 17.493-A, de 12 de outubro de 1927 (Código de Menores);</li> <li>- Decreto-lei nº 525, de 01 de julho de 1938 (Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país);</li> <li>- Decreto-lei nº 3.733, de 1941 (Criação do SAM);</li> <li>- Portaria nº 870/1942;</li> <li>- Decreto-lei nº 5.697/43 (Dispõe sobre as bases da organização do serviço social em todo o país a que se refere o decreto-lei nº 525, de 01 de julho de 1938);</li> <li>- Decreto nº 5.698/1943 (Dispõe sobre a cooperação financeira da união com as entidades privadas).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distributiva;</li> <li>- Legitimacionista.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assistencialista;</li> <li>- Populista.</li> </ul> |
| “Populismo democrático”   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caridade;</li> <li>- Filantropia;</li> <li>- Voluntariado;</li> <li>- Clientelismo (ações privadas se sobrepondo às ações públicas);</li> <li>- Primeiro-damismo;</li> <li>- Reformismo;</li> <li>- Nacionalismo;</li> <li>- “Distributivismo”.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministério do Trabalho e da Previdência Social;</li> <li>- CNSS;</li> <li>- LBA;</li> <li>- Ministério do Trabalho;</li> <li>- Ministério da Previdência e Assistência Social.</li> </ul> | -----   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Distributiva;</li> <li>- Legitimacionista.</li> </ul>  | Assistencialista.   |

A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ESTADO BRASILEIRO:  
ASSISTENCIALISMO, UNIVERSALIZAÇÃO OU FOCALIZAÇÃO?

| MOMENTO HISTÓRICO      | PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS  | APARELHAMENTO INSTITUCIONAL  | APARATO NORMATIVO  | TIPO DE POLÍTICA  | PERSPECTIVA POLÍTICA                         |
|------------------------|---|--|--|---|--|
| Ditadura Militar       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Repressão;</li> <li>- Filantropia;</li> <li>- Voluntariado;</li> <li>- Clientelismo (ações privadas se sobrepondo às ações públicas);</li> <li>- Racionalismo técnico;</li> <li>- Redução do “distributivismo”.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- CNSS;</li> <li>- LBA;</li> <li>- FUNABEM;</li> <li>- Conselho de Desenvolvimento Social (CDS).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 4.513, de 01 de dezembro de 1964 (Criação da FUNABEM);</li> <li>- Lei nº 6.118, de 9 de outubro de 1974 (Criação do CDS).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distributiva;</li> <li>- Acumulacionista.</li> </ul>   | Assistencialista.                            |
| Período constitucional | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Clientelismo (ações privadas se sobrepondo às ações públicas).</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministério do Bem-Estar Social;</li> <li>- CNSS.</li> </ul>   | -----  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distributiva com perspectiva de política Redistributiva;</li> <li>- Legitimacionista.</li> </ul> | Perspectiva Universalista X Assistencialista |
| Pós-constituição       | Setorialização.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MDS;</li> <li>- CNAS;</li> <li>- LOAS.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto nº 12, de 18 de janeiro de 1991 (novo Estatuto da LBA);</li> <li>- Medida Provisória nº 813/1995 (Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios);</li> <li>- Decreto nº 1.366/1995 (Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências);</li> <li>- Medida Provisória nº 1799-5, de 13 de maio de 1999 (Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios);</li> <li>- Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001;</li> <li>- Lei nº 10.836/2004 (Cria o Bolsa Família);</li> <li>- Emenda Constitucional nº 67/2010 (Prorroga a vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza);</li> <li>- Decreto nº 7.492/2011 (Institui o BSM).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distributiva;</li> <li>- Legitimacionista.</li> </ul>  | Focalista.                                   |

Fonte: elaboração da autora a partir das referências utilizadas ao longo do texto

Apesar da utilização de categorias aplicadas para outras realidades, a compreensão do Estado capitalista, a partir de uma perspectiva de totalidade, nos permitiu sistematizar informações sobre o que os governos de fato fazem, que vão, muitas vezes, além ou aquém das leis e regras que regulamentam as políticas públicas.

Exemplo característico de como se processa a duplicidade e indefinição dos limites entre público e privado é o clientelismo político ao longo da história da assistência social. Um dos destaques emblemáticos é o próprio CNSS, pois durante seus cinquenta e cinco (55) anos de existência, apenas cinco nomes se alternaram no cargo de presidente do órgão. Convém ressaltar que essa alternância dependia sempre de indicações políticas. À parte desse aspecto, o próprio funcionamento do conselho arbitrava suas decisões de acordo com as conveniências políticas, principalmente, quando a pauta era sobre subvenções<sup>58</sup>. Comumente, essas subvenções eram distribuídas por parlamentares e as organizações de posse dos registros expedidos pelo CNSS já asseguravam a elas o recebimento dos recursos subsidiados. Em outros termos, as subvenções eram destinadas às organizações com as quais o parlamentar, habitualmente, mantinha acordos políticos de seu interesse pessoal.

Sobre esse aspecto, Santos (2006) expõe que

---

58 Em Mestriner (2008), há o registro de depoimentos de ex-presidentes do CNSS que referendam essas práticas de clientelismo político.

Era, sem dúvida, grande a tentação de utilizar recursos de um Estado que se expandia – empregos, verbas especiais, investimentos privilegiados etc. – como estratégia de melhor posicionamento na competição. Trocar benesses públicas por votos privados constitui a essencial definição de políticas clientelistas e, por certo, a história brasileira oferece múltiplos exemplos de sua vitalidade (SANTOS, 2006, p. 59).

No que diz respeito à assistência social, a sua manipulação clientelística tanto repercutiu no processo de legitimação do sistema que necessitava ser consolidado, quanto fortaleceu seu caráter de marginalidade. Sob o manto de certo “humanitarismo” que se expressou não só no clientelismo, mas também nas práticas caritativas, filantrópicas, voluntárias e paternalistas, é que a assistência social levou décadas a apropriar-se do *status* de política pública. Mesmo após um rápido período de “populismo democrático”, as mudanças foram irrelevantes. O Estado autoritário e tecnocrático que se instalou com a Ditadura Militar ampliou a rede de proteção social, mas o uso clientelístico/assistencialista da máquina estatal continuou a ser uma marca registrada de todos os seus governos.

Seja sob a forma típica da política de favores levada a cabo sob o regime militar, seja mais claramente sob o regime civil pós-85, o certo é que o uso clientelista do aparelho social tem sido constante, constituindo, para governo, partidos e personalidades, inestimável recurso de poder (DRAIBE, 1989, p. 38).

Não há dúvidas de que, após os anos 1990, com o advento da denominada “redemocratização”, o clientelismo sofreu um recuo, mas a assistência social, já reconhecida, formalmente, como política pública de direito social, estava, transversalmente, permeada pelos “vícios” de um Estado contraditório que, ao assumir, oficialmente, os direitos sociais como responsabilidade estatal, retrocedia na sua implementação, dada a sua submissão aos ditames da política econômica de viés neoliberal.

De fato, é verdade que as políticas públicas são resultantes da correlação de forças e, ainda, de estratégias de ação, como diriam Poulantzas (2000) e Jessop (1985). Assim, a política de assistência social, como consequência de um processo de lutas, depara-se com estruturas físicas e de pessoal resistente às mudanças. Desse modo, a contraditória convivência de clientelismo/assistencialismo *versus* direito social vai se constituir no grande dilema da política de assistência social que transpassa o século XX e adentra pelo século seguinte.

O texto normativo da política nacional de assistência social, aprovado em 1993, mesmo apresentando-se inovador, exibia nas entrelinhas as mesmas dissonâncias do texto constitucional. Para Mota (1995), o conceito de seguridade social envolvendo a saúde, a previdência e a assistência social era uma grande novidade. Contudo, ainda se fazia necessário redefinir princípios, principalmente em relação a “fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema e melhoria/universalização dos benefícios e serviços” (MOTA, 1995, p. 142).

E foi a partir também dessas divergências, no entendimento da legislação, que esses elementos apontados por Mota (1995) foram desprezados nas agendas governamentais que se submeteram aos ditames da política econômica internacional.

A partir daí o que se acenou para a política de assistência social?

As pretensões conservadoras foram travestidas por um discurso democrático em que a justiça social e a universalização foram repaginadas. Dentre as políticas de seguridade social, apenas a saúde pode ser considerada com o perfil de política universalizada, apesar do descaso na qualidade dos serviços ofertados. A previdência social, sob o regime contributivo e fragilizada devido aos ataques constantes de um suposto prejuízo, permaneceu restrita aos trabalhadores formais; e a assistência social, por não ser contributiva, é destinada a setores específicos da sociedade, composta, em sua maioria, por uma população excluída do mercado de trabalho e de consumo.

No discurso neoliberal, a tríade da seguridade social é a principal responsável pela crise fiscal do Estado, por ser a causa do gasto dos fundos públicos. A saída então seria a redução do papel intervencionista do Estado, nomeadamente na área social. Assim, sob o julgamento dos grandes organismos bilaterais, dentre as políticas sociais, a que mais padece com o refluxo da ação estatal é a política de assistência social.

De tal modo, é a partir de um contexto de “ofensiva neoliberal” e de dissonância dos textos normativos que se formata uma política de assistência social focalizada, distributiva com função principal de legitimar o sistema vigente, bem como um dos responsáveis pela reprodução da força de trabalho, como veremos adiante.

### **a) Legitimação e acumulação**

Na exposição deste trabalho, depreende-se da abordagem sobre o cenário econômico uma propensão para apontar como as decisões na área econômica ressoam nas decisões sociopolíticas, muito embora não sejam as únicas determinantes. As particularidades de um país com ascendência colonialista, como no caso do Brasil, foram condicionando determinadas estruturas sociopolíticas e econômicas com repercussões nas políticas públicas. É nessa lógica que percebemos como as decisões referentes à implementação da política de assistência social ficam limitadas às deliberações da política econômica. Dentre outros indicadores, podemos ressaltar o restrito orçamento da União para execução de seus programas, serviços e suas ações.

Com base nessa premissa, e nos apropriando das categorias legitimação e acumulação utilizadas por O'Connor (1977), podemos traçar um paralelo entre o orçamento estatal direcionado para a área social e a implementação da política nacional de assistência social. Todavia cabe fazer alguns apontamentos em relação ao período anterior aos anos 1990, tendo em vista as característi-

cas da assistência social que conseguimos apreender nos diferentes momentos sociais, políticos, econômicos e históricos do país.

Quando retomamos as colocações de Draibe (1985) referentes ao período de 1930 a 1960, as funções de legitimação e acumulação se alternam em função do que ela denomina *movimento endógeno de acumulação* (1933-1955) e *alteração radical no sistema produtivo* (1956-1961). Ou seja, ao longo do processo de transformação do sistema de produção capitalista nacional, as ações de proteção social, nesse período, vão do zelo pela chamada paz social até a preocupação com a (re)produção ampliada da força de trabalho. Daí porque os gastos sociais variam, mas sem modificar o essencial: a subordinação do Estado e do capital nacional ao sistema capitalista mundial.

Na análise realizada por Afonso e Souza (1977)<sup>59</sup> sobre o orçamento federal que abrange parte desse período delimitado por Draibe (1985), o Estado configura-se como agente econômico direto e regulador das atividades globais no interior do subsistema nacional, mas também como agente básico na definição e manutenção da “ordem social” correspondente ao projeto econômico a que serve (AFONSO; SOUZA, 1977, p. 34). Além de agente político e econômico, ele assume compromissos com o capital nacional e multinacional.

---

59 Os autores chamam a atenção para a questão da “confiabilidade” dos dados, visto que eles são retirados da análise orçamentária oficial, mas que são passíveis de manipulação. Todavia são indicativos para uma análise mais geral. Como explicado no capítulo anterior, os dados se referem aos anos de 1951 a 1975.



No âmbito internacional, o Estado torna-se o articulador entre o sistema capitalista mundial e nacional; por isso, ele assume responsabilidades, como os riscos e as dívidas decorrentes de seu papel subsidiário. É um modelo de acumulação centralizador, concentrador e excludente. Na dimensão nacional, a opção do Estado foi assumir políticas distributivistas, reformistas e nacionalistas (dentro de certos limites), ao lado de políticas populistas, ao se responsabilizar pelos riscos e pelas dívidas decorrentes de seu papel subsidiário, transferindo-os ao conjunto da sociedade (AFONSO; SOUZA, 1977).

Uma advertência dos autores refere-se ao fato de que, até 1964, a definição do orçamento e o seu controle refletiam a estrutura de classes mediatizada pelos partidos políticos e “legalizada” mediante ação conjunta do Legislativo sob a iniciativa do Executivo (AFONSO; SOUZA, 1977). Somente após esse período é que se registram modificações importantes:

- 1- A iniciativa e o poder político de definição e determinação do orçamento passam a ser atribuição praticamente exclusiva do poder Executivo.
- 2- O Legislativo, castrado na quase totalidade de seus poderes, passa a ser um mero instrumento de análise e legalização da proposta orçamentária do Executivo, não lhe sendo concedido sequer o direito de ampliá-lo ou reduzi-lo, nem muito menos propor qualquer alteração considerada substancial, segundo os critérios do Executivo.

3- Os partidos políticos compartilham a impotência institucional e política do Legislativo, também em relação ao orçamento federal.

4- As classes sociais, e nesse terreno particularmente a burguesia internacional (representantes das grandes CMNs), assim como os setores da burguesia brasileira associados ao capital mundial, passam a expressar suas reivindicações diretamente ao nível do Executivo. As demais classes são marginalizadas das negociações que precedem a definição dos projetos e planos governamentais consagrados no orçamento (AFONSO; SOUZA, 1977, p. 39).

Antes de o regime ditatorial ser colocado em xeque, os autores já apontavam a impossibilidade de o Estado brasileiro seguir o padrão Welfare State dos países capitalistas avançados. Neles,

o processo de acumulação capitalista requer o desenvolvimento da função de *legitimação* através da expansão dos gastos com bem-estar social (legitimação interna) e cobertura conveniente das necessidades militares (garantia da ordem externa), no Brasil, porque a *acumulação* do capital (“desenvolvimento”) se dá basicamente a favor do capital multinacional, a consequência importante é a expansão das despesas de capital social e a diminuição das despesas sociais de produção (especialmente bem-estar social) (AFONSO; SOUZA, 1977, p. 123, grifo da autora).

Ainda assim, o desperdício no uso de recursos públicos, durante os anos 1980, foi acentuado, apesar de constatar-se uma contração nos gastos sociais nos primeiros lustros da década. Já no se-

gundo quinquênio da década, o crescimento econômico foi uma rápida centelha seguida por nova contração, mas os gastos sociais continuaram se ampliando e tendo como principal resguardo as propostas de descentralização sob a tutela da Constituição Federal de 1988, seu principal instrumento, ao qual se incorporaram, também, demandas e anseios da sociedade por direitos sociais e cidadania (OLIVEIRA, 1999). Essa oscilação dos gastos sociais foi constatada por Oliveira (1999), em pesquisa realizada sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por meio do Projeto BRA 97/007 – IPEA/PNUD e compreendeu o período de 1980 a 1996. Os dados mais gerais sobre a década de 1980 apresentam-se resumidos nos quadros a seguir:

Quadro 10 – Evolução do gasto social por áreas e níveis de governo 1982-1984<sup>60</sup>

| ÁREA               | UNIÃO |       | ESTADOS |       | MUNICÍPIOS |       | TOTAL |        |
|--------------------|-------|-------|---------|-------|------------|-------|-------|--------|
|                    | 1982  | 1984  | 1982    | 1984  | 1982       | 1984  | 1982  | 1984   |
| Assistência social | 93,3  | 54,7  | 123,0   | 120,4 | 132,4      | 236,4 | 109,8 | 101,08 |
| Educação/cultura   | 123,7 | 100,3 | 94,2    | 94,4  | 101,2      | 101,6 | 104,2 | 97,4   |
| Habitação          | 81,4  | 38,9  | 82,0    | 83,8  | 109,0      | 107,4 | 89,8  | 63,4   |
| Previdência        | 114,0 | 90,9  | 103,3   | 108,9 | 115,0      | 128,7 | 112,5 | 94,6   |
| Saúde              | 96,1  | 84,2  | 81,8    | 91,7  | 108,7      | 110,2 | 94,5  | 87,5   |
| Saneamento         | 116,2 | 53,6  | 109,6   | 76,5  | 94,0       | 49,7  | 110,9 | 62,7   |
| Trabalho           | 109,6 | 86,8  | ---     | ---   | ---        | ---   | 109,6 | 86,8   |
| Alimentação        | 130,0 | 164,2 | ---     | ---   | ---        | ---   | 130,0 | 164,2  |

Fonte: IPEA/CPS e Área Social da FUNDAP/IESP. In: OLIVEIRA (1999)

60 O índice utilizado foi 1980 = 100.

Quadro 11 – Evolução do gasto social por áreas e níveis de governo 1986-1989<sup>61</sup>

| ÁREA               | UNIÃO |       | ESTADOS |       | MUNICÍPIOS |       | TOTAL |         |
|--------------------|-------|-------|---------|-------|------------|-------|-------|---------|
|                    | 1986  | 1989  | 1986    | 1989  | 1986       | 1989  | 1986  | 1989    |
| Assistência social | 202,8 | 582,3 | 147,1   | 184,2 | 151,3      | 153,0 | 162,7 | 279,4   |
| Educação/cultura   | 146,3 | 239,3 | 141,1   | 167,5 | 170,6      | 184,9 | 148,0 | 130,0   |
| Habitação          | 82,5  | 72,0  | 124,1   | 181,9 | 129,3      | 171,9 | 111,0 | 135,4   |
| Previdência        | 115,2 | 156,1 | 147,1   | 190,5 | 147,3      | 154,1 | 121,8 | 161,8   |
| Saúde              | 115,8 | 232,9 | 125,1   | 96,6  | 137,0      | 252,4 | 119,5 | 209,2   |
| Saneamento         | 159,6 | 190,7 | 155,6   | 317,8 | 212,0      | 51,8  | 162,5 | 242,2   |
| Trabalho           | 226,8 | 1.400 | ---     | ---   | ---        | ---   | 226,8 | 1.400,0 |
| Alimentação/nutr.  | 155,4 | 297,3 | ---     | ---   | ---        | ---   | 155,4 | 297,3   |

Fonte: IPEA/CPS e Área Social da FUNDAP/IESP. In: OLIVEIRA (1999)

Em virtude da ausência de relatórios com os gastos consolidados dos estados e municípios, os anos de 1989 a 1993 apresentam apenas o gasto social do Governo Federal como mostra o quadro a seguir:

Quadro 12 – Evolução do gasto social federal 1989-1993<sup>62</sup>

| ÁREA                | 1989 | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  |
|---------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Saúde               | 100  | 71,2  | 59,2  | 52,2  | 68,6  |
| Educação            | 100  | 79,1  | 57,0  | 49,2  | 73,1  |
| Trabalho            | 100  | 233,7 | 160,5 | 150,1 | 103,7 |
| Assistência social  | 100  | 55,7  | 106,6 | 158,4 | 209,8 |
| Previdência social  | 100  | 86,9  | 77,8  | 84,1  | 119,0 |
| Alimentação         | 100  | 95,4  | 50,3  | 15,3  | 50,7  |
| Saneamento          | 100  | 78,4  | 93,1  | 67,5  | 67,8  |
| Habitação/urbanismo | 100  | 86,9  | 148,6 | 132,2 | 88,8  |

Fonte: IPEA/DIPOS. In: Oliveira (1999)

61 O índice utilizado foi 1984 = 100.

62 O índice utilizado foi 1989 = 100.

De acordo com Oliveira (1999), o aumento da carga tributária, em função das determinações da Constituição Federal, não impediu a contenção de gastos públicos que se refletiram, principalmente, na redução de recursos para as áreas de saúde, educação, alimentação e saneamento. Todavia, no geral, o gasto social sofreu uma queda e as únicas exceções foram as áreas da previdência e da assistência social, por contarem com fontes próprias de financiamento, como Imposto sobre Operações de Crédito (IOF), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Constatou-se, também, que a participação do Governo Federal nos gastos sociais caiu, enquanto que a dos estados e municípios cresceu. Acrescente-se que parte das transferências feitas a esses entes federativos se deu por meio de negociações, o que não infringia as novas determinações da descentralização. De fato, o que se viu após a aprovação da Constituição Federal foram duas posturas estratégicas opostas assumidas pelo Governo Federal: 1) a extinção de projetos e programas de intervenção para livrar-se de encargos; 2) o incentivo a programas considerados descentralizadores, assumindo papel de tutor e mantendo o controle político ou operacional do manejo e repasse dos recursos (OLIVEIRA, 1999). Com isso, verificou-se mais uma desconcentração das responsabilidades do que uma descentralização, já que ficaram, sob o domínio da União, a formulação e a tomada de decisões sobre o principal instrumento de legitimação, as políticas sociais de abrangência nacional.

Uma informação que merece destaque é que, logo após a aprovação da LOAS, nem todos os entes federativos constituíram conselhos, critério indispensável para receberem os recursos repassados pela União. Segundo Boschetti (2003), ao final de 2002, ainda existiam cerca de 16% de municípios sem conselho. Outro dado, segundo a autora, é que, até 1999, a classificação orçamentária da assistência social, tal como foi exposta por Oliveira (1999) e registrada no Quadro 12, ficava sob a mesma rubrica da previdência social, o que dificultava a distinção dos recursos que eram necessariamente da assistência social.

A mudança na análise vai se dar a partir de 2000, com a reestruturação da classificação orçamentária, em que a assistência social se desvincula da previdência social e passa a ter rubrica específica. “Por outro lado, as análises sobre a assistência social não podem restringir-se às ações financiadas com recursos do FNAS<sup>63</sup>, sob risco de se excluir ações típicas de assistência social implementado por diversos ministérios” (BOSCHETTI, 2003, p. 203)<sup>64</sup>.

No levantamento sobre o gasto federal realizado por Boschetti (2003), referente aos anos de 1999 a 2002, constatou-se que muitas ações eram classificadas como de assistência social, mas,

---

63 Fundo Nacional de Assistência Social.

64 Segundo Boschetti (2003), devido ao reordenamento da classificação orçamentária, o gasto federal com Assistência Social foi classificado em: Gasto Federal segundo Conceito Histórico (recebem recurso da Função Assistência, mas são classificadas em funções de outras políticas sociais) e Gasto Federal segundo Funções Típicas (consideradas como Assistência, mas não recebem recursos via Fundo Nacional de Assistência Social).

por não estarem contempladas na PNAS, não eram analisadas pelo CNAS, tampouco repassadas aos estados e municípios. Contudo, ao fazer uma análise geral que abrange o período de 1994 a 2002, a autora identificou um crescimento dos recursos a partir de 1996, executados via FNAS, mas, sobretudo, por intermédio do que ela denomina “conceito histórico”. Ou seja, as ações tradicionais continuaram a ser executadas sem estarem classificadas como ações prescritas pela LOAS.

O que se registra no primeiro decênio do século XXI é que, para atrair capitais estrangeiros, o Estado atua com políticas sociais minimalistas, dando ampla prioridade à acumulação em detrimento das políticas sociais. Dessa forma, os atuais governos não têm trazido grandes mudanças no tocante à citada política em termos de gastos.

Os gastos para a área social, apesar de apresentarem índices crescentes nos anos anteriores, vão decrescendo em relação aos gastos com capital. Além do mais, nem sempre são ações de caráter universal e, por sua vez, tidas como direito social. Na pesquisa empreendida por Boschetti e Salvador (2007) sobre financiamento da seguridade social no Brasil, abrangendo o período de 1999 a 2004, já se constatava que o seu financiamento era redirecionado para o denominado *superávit* fiscal, ou seja, verificava-se o fortalecimento da política econômica angariada com recursos que deveriam ser utilizados na seguridade social, de modo que a assistência social foi a mais atingida com os redirecionamentos.

Percebe-se que, ao longo das décadas, os gastos na área social apesar de reduzidos foram essenciais no processo de afirmação do Estado capitalista e, nessa lógica, corroborando O'Connor (1977), convém reafirmar que, mediante a política social, que também é econômica, se mantém a legitimação do sistema. E a assistência social, concebida como política social, envereda também no campo econômico já que movimenta o mercado de consumo, como veremos, por meio dos programas de transferência de renda.

### **b) O caráter distributivo das políticas sociais**

Ao contextualizarmos a assistência social no Brasil desde o período getulista, é notório seu caráter distributivo e não redistributivo, já que está concentrada em pequenos grupos e exerce um impacto muito restrito na sociedade e tramita em uma “arena” pouco conflituosa (LOWI, 1970). Todavia, ao situá-la em um contexto de abertura política tal qual a década de 1980, grande parte da sociedade clamava por fazer valer os direitos sociais. As expectativas de uma assistência social sob uma concepção redistributivista emergiram em virtude do entendimento de que seria uma política pública universalista e de responsabilidade do Estado.

Longe de ser uma característica nacional e particular à política de assistência social, segundo Salama e Valier (1997), o Welfare State na América Latina foi desnaturado, seriamente maltratado pela crise dos anos 1980 e pelos processos de ajustamento, sem chegar a beneficiar as camadas pobres da população. Na realidade,



teve efeitos “contradistributivos” em detrimento das camadas pobres. Para Sposati (2007), mesmo com a ampliação da qualidade e quantidade do usufruto de bens e serviços, o Estado, no Brasil, permaneceu pautando a “distributividade” das soluções pelos limites dos interesses do capital. Mais precisamente, os programas sociais não chegaram a se constituir em mecanismos redistributivistas que pudessem alterar as desigualdades sociais.

Segundo Lowi (1970), uma política, para ser designada de redistributiva, tramitaria em um campo de muitos conflitos e muitas negociações, já que seus custos, concentrados em uma classe social com maior poder aquisitivo, seriam redistribuídos, equitativamente, na classe social com rendas inferiores. Esse parâmetro de classificação da política redistributiva, muitas vezes, não se aplica nem mesmo em países onde o Welfare State foi considerado exitoso. Daí porque, na crise dos anos 1980, até mesmo o Banco Mundial chegou a responsabilizar o sistema de proteção social de “antidistributivo” pelo aumento da pobreza naquele período (SALAMA; VALIER, 1997).

Assim, a implementação da política de assistência social, no decorrer da década de 1990 em diante, corroborou o caráter distributivista tendo em vista as ações esparsas, fragmentadas, paliativas e emergenciais. Dentre as políticas sociais, uma das exceções foi a Previdência Social Rural.

Um dos programas do governo federal no qual se pode constatar, com clareza, essa maior preocupação com o efeito redistributivo do gasto refere-se à Previdência Rural, com as populações das regiões menos desenvolvidas sendo as mais beneficiadas com a sua implementação (OLIVEIRA, 1999, p. 70).

A chegada do século XXI revigorou os anseios de consolidação de uma política de assistência social tal qual expressa na LOAS. Entretanto alguns fatores, como a falta de zelo para com o aparato normativo e outros, acarretaram sua inaplicabilidade, principalmente, porque a prioridade do Estado se voltou para programas paralelos que visavam apenas minimizar a pobreza como, por exemplo, o Comunidade Solidária que foi extinto em 2003, mas, na subsequência, verificou-se a emergência de outros programas, como é o caso do Bolsa Família.

Ademais, a inaplicabilidade das fontes de arrecadação prescritas formalmente também comprometeu a implementação da política. Para manter seu potencial redistributivo, os tributos deveriam ser pagos diretamente por pessoas físicas ou jurídicas com base em rendimentos ou lucros<sup>65</sup>, “pois se baseiam na lógica simples de ‘cada um deve contribuir de acordo com seus rendimentos’” (BOSCHETTI, 2003, p. 226).

---

65 Exemplos de imposto direto são: Imposto de Renda, Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Contudo o Imposto de Renda acaba por ser pouco redistributivo, devido aos tipos de faixa de renda que são tributados.

Por outro lado, os tributos indiretos são considerados regressivos porque incidem sobre produtos, serviços, mercadorias e, ao serem repassados diretamente aos preços, pobres e ricos pagam a mesma alíquota, independente de seus rendimentos (BOSCHETTI, 2003, p. 226).

Em outras palavras, ao pagarem igualmente por um produto, uma pessoa que possui uma renda inferior, proporcionalmente, despenderá de mais recursos para consumir o mesmo produto, incorrendo no distanciamento até mesmo de um limitado distributivismo.

Ao fazer uma retrospectiva sobre o clientelismo no Brasil a partir do voto, Santos (2006) evoca diversas variáveis, dentre elas, o distributivismo e o redistributivismo. Chegando a caracterizar a existência de um “redistributivismo às avessas”, ele explica que

Atrás da porta de todos os nomes de clientelismo encontra-se uma política redistributiva de transferência de renda sem contrapartida na criação de produto, algum aproveitador que se apropria de partes da riqueza criada pela sociedade sem haver em nada contribuído para o esforço comum de produzi-lo (SANTOS, 2006, p. 245).

Ou seja, nessa lógica apontada por Santos (2006), as políticas redistributivas não correspondem às políticas sociais que são implementadas pelo Estado brasileiro, muito menos à política de assistência social, mas, sim, à apropriação indevida da riqueza produzida socialmente, pois a riqueza continua concentrada nos mesmos grupos sociais. O mais agravante é que isso só é viável

graças ao processo de emergência do capitalismo e da democracia, particularmente, aquela em processo de uma suposta universalização dos direitos sociais.

### **c) A (re)produção ampliada da força de trabalho**

Muito embora não pactuemos com a compreensão de um Estado autônomo proposto por Offe (1975), suas colocações quanto às ações estatais nos processos de proletarianização ativa e passiva são profícuas para analisar a política de assistência social no contexto nacional, tendo em vista a correlação que mantém com as funções de acumulação e legitimação abordadas por diferentes posicionamentos político-ideológicos.

Assim como a (re)produção do capitalismo monopolista seria impossível sem a presença do Estado (POULANTZAS, 2000), a (re)produção da força de trabalho também tem como principal mentor a ação estatal. Como já foi apontado no primeiro capítulo, Offe e Lenhardt (1984) assinalam que, após a consolidação do capitalismo monopolista, o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura do trabalho não assalariado em trabalho assalariado. Para eles, essa função assumida pelo Estado tem, como aparato institucional, várias políticas públicas que lhe dão suporte, como, por exemplo, a política de educação. Destarte, essa função se volta para o que Offe (1975) denomina de proletarianização ativa, visto que se trata de estratégias postas a uma parcela da população apta ao trabalho, ou seja, no geral, são ações direcionadas à força de trabalho efetiva.

Contudo, para além desse aspecto, a afirmação do capitalismo monopolista traz para seu sistema social parcelas da população que, tradicionalmente, foram “assistidas” por organizações de cunho privado, caritativo, filantrópico e assistencialista. São pessoas que, de certa forma, vivem à margem do processo produtivo, do mercado e da vida social; é parte do que Castel (1998) denominaria de desfiliaados. Para Offe e Lenhardt (1984), o Estado expande suas funções para essa parcela da população que antes era função de determinados subsistemas, como família, Igreja e organizações privadas. Ao denominar esse processo de proletarianização passiva, compreende-se que boa parte dessas pessoas é dispensada da pressão da venda da força de trabalho, visto que elas perderam a eficiência laborativa e, por conseguinte, recorrerem ao mercado de trabalho para a manutenção de sua própria subsistência. Comumente, esse grupo de pessoas é composto por crianças, jovens, mulheres, deficientes, idosos e, em alguns casos, desempregados que não têm como satisfazer suas próprias necessidades básicas. Nessa perspectiva, a política pública de assistência social assume parte da responsabilidade que antes pertenceu aos subsistemas supracitados.

Estabelecendo um paralelo com a exposição de O'Connor (1977), poderíamos conferir à proletarianização ativa uma ação estatal que corrobora, predominantemente, o processo de acumulação, enquanto que a proletarianização passiva é vista como uma intervenção que fortalece o processo de legitimação e, em alguns casos, ainda termina por garantir a (re)produção da força de tra-

balho quando suas atividades são direcionadas aos desempregados, com perspectiva de convertê-los em força de trabalho efetiva. Vale ressaltar que essas funções não são excludentes, mas, sim, interdependentes e se reforçam reciprocamente.

Em parte, essa lógica responde à indagação de Brunhof (1991): “E o contingente que não é transformado em força de trabalho?”. A necessidade de o Estado assumir essa parcela que não se constitui em força de trabalho efetiva equivale a confirmar sua responsabilidade no processo de legitimação. Dessa forma, esta faz-se necessária porque lida com uma parcela populacional quantitativamente significativa e, para isso, recorre a várias estratégias, como vimos ao longo do processo histórico das últimas décadas no Brasil.

Offe (1990) explica também que as funções de legitimação e acumulação da ação estatal são contraditórias, contudo necessárias para que o Estado possa colocar-se como estrutura de poder e responsável pelas relações de troca dentro do sistema. Sob essa lógica, a política de assistência social exerce um papel expressivo, já que, por meio de suas ações, contribui para o equilíbrio do sistema à medida que, por intermédio da proletarização passiva, regula e estabiliza a relação dos que estão fora e dentro do mercado de trabalho. Muitas vezes, é preferível ao trabalhador submeter-se a situações degradantes de trabalho a se autoafirmar como inca-

paz de prover sua subsistência<sup>66</sup>. Em outras palavras, o mercado de trabalho possui um nível de saturação em que muitos vão se colocar como “inempregáveis” (CASTEL, 1998). Não obstante são pessoas que, além de contribuírem no processo de (re)produção do sistema, são potencialmente consumidoras.

Quanto à proletarização ativa, seguindo a lógica de Offe (1990), o Estado tem atuado com maior zelo. No geral, são ações direcionadas à força de trabalho efetiva, mas a contraposição entre assalariado e não assalariado também vai se constituir em intervenção do Estado como forma de estabilizar o sistema por meio do “assalariamento”. Como níveis elevados de desempregados ou não assalariados, necessariamente, não são absorvíveis pelas políticas assistenciais, necessita-se de outras estratégias para que eles sejam suportáveis. No Brasil, atualmente, uma das formas de enfrentar essa situação é atribuir aos indivíduos a responsabilidade pela baixa qualificação, o que os impediria, segundo esse discurso meramente ideológico, a não entrarem no mercado de trabalho; daí porque o Estado, agindo em grande parte visando à legitimidade, tem investido na chamada qualificação profissional mediante programas de preparação para o diversificado mercado de trabalho, como é o caso do Programa

---

66 A inserção legalizada da assistência social, no campo dos direitos sociais, amplia seu campo de atuação e agrega, além das demandas tradicionais, as demandas postas pela precarização das condições de trabalho. Contudo a utilização de condicionalidades para selecionar as pessoas a terem acesso aos seus benefícios acaba por constringer potenciais usuários da política de assistência social.

Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)<sup>67</sup> criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.

Apesar das diferentes abordagens, a partir das conjecturas de Offe e Lenhardt (1984), reforça-se uma das teses de Poulantzas (2000): “as ações estatais são indispensáveis à manutenção do sistema capitalista”. Muito embora os primeiros percebam o Estado como o aparelho que viabiliza as relações de troca, Poulantzas (2000) o vê como o lugar de organização da classe dominante em sua relação com a classe dominada, daí porque sua autonomia é relativa, e a sua materialidade expressa a luta de classes. Assim, indo além da mera repressão, da força e da violência, o Estado se utiliza da ideologia para legitimar a sua violência e organizar o consenso social. Nessa compreensão, por meio das políticas públicas e, aqui, acrescentamos, particularmente, das sociais, o Estado atua implicitamente na economia tornando-se onipresente nas relações de (re)produção.

De fato, a materialidade institucional do aparelho estatal se afasta do processo produtivo, e determinados aparelhos ou setores cristalizam os interesses de uma fração hegemônica (TAPIA; ARAÚJO, 2001). De tal modo, no capitalismo monopolista, a questão social força o alargamento das funções do Estado, que amplia sua intervenção para diversas áreas sociais, dentre elas a qualificação da força de trabalho. E, como o próprio Offe (1990)

---

67 Durante o período da Ditadura Militar, o discurso sobre a (não)qualificação era menos taxativo, mas o incentivo para o ensino tecnicista foi concedido pela ampliação das universidades federais.



expôs, sob as condições do chamado Welfare State, a lealdade das massas ao sistema capitalista é frágil; pois, sob uma gama de direitos sociais, a autonomia das pessoas é alargada<sup>68</sup>, e o sistema tende a entrar em crise. Daí o reforço no trabalho da harmonia social (O'CONNOR, 1977) que se dá sob várias estratégias de ação.

O conjunto dessas áreas de intervenção é o que compõe o grupo das políticas públicas sociais. Fazendo parte desse conjunto, a política de assistência social incorpora atribuições de uma política econômica. Ou seja, ao ser viabilizada como política de legitimação em prol do consenso social e não da coerção, ela também assume a função de contribuir no processo de (re)produção ampliada da força de trabalho, que se dá tanto por intermédio da proletarianização ativa quanto passiva.

Ao compreender que a acumulação e reprodução do capital foram tratadas de forma diferente no Estado monopolista,

uma série de domínios que até então eram tidos como marginais para esse processo passam a ser considerados como centrais, como, por exemplo, a qualificação da força de trabalho, o urbanismo, a saúde, o meio ambiente, os transportes, entre outros (NEVES; PRONKO, 2010, p. 102).

As funções que, anteriormente e supostamente, eram estritamente econômicas (repressivas e ideológicas), passam a fazer uso

---

68 Sob o *Welfare State*, a introdução de políticas desmercadorizáveis no subsistema econômico é um desenvolvimento particularmente significativo, porque ela indica que os processos de produção e troca de mercadorias estão sendo diretamente erodidos e ameaçados (KEANE, 1984).

de outras estratégias para garantir a acumulação e a reprodução do capital. Daí se depreende que, nessa “reviravolta”, a grande inovação que emergia dessa estratégia de mudança era a (re)produção ampliada da força de trabalho.

Segundo Neves e Pronko (2010), outro aspecto realçado por Poulantzas e que merece nosso destaque refere-se à natureza da intervenção do Estado na área social, tendo em vista que a política de assistência social se adapta a essa lógica. “O Estado contemporâneo desenvolve ações rentáveis e não rentáveis para o capital, desde que favoreçam a reprodução do conjunto do capital social, incluindo-se nesse universo a reprodução e a gestão ampliada da força de trabalho (NEVES; PRONKO, 2010, p. 103)”.

Contudo convém destacar que o próprio Poulantzas (2000) chamou a atenção para as particularidades de cada formação social concreta, pois elas possibilitariam avanços e recuos nas políticas de acordo com os movimentos do capital e do trabalho.

É a partir desse parâmetro que abordamos a política de assistência social no Brasil. Resultante de um processo de lutas por direitos sociais, ela foi formalmente regularizada pelo aparelho estatal, contudo expressando dissonâncias que a fragilizam diante das determinações econômicas mais amplas que priorizam o processo de acumulação. Na prática, a política nacional de assistência social, hoje, alargou suas funções e, além de contribuir no processo de legitimação do sistema por meio do consenso, corrobora no processo de acumulação e (re)produção do sistema, mediante a regulação e estabilização deste. Mais uma vez, o PRO-

NATEC aparece como exemplo característico, juntamente com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM)<sup>69</sup>. O PRONATEC que, na versão do Plano Brasil sem Miséria, tem sido implementado por intermédio da inserção de pessoas que caracteristicamente são usuários da assistência social.

Dessa forma, para além da abordagem adotada por Offe (1990) e Poulantzas (2000), a (re)produção ampliada da força de trabalho é percebida como uma função genérica do Estado, dada sua responsabilidade em “estimular o assalariamento”, favorecer o mercado de consumo e o processo de acumulação, bem como consolidar o consenso de classes dentro do sistema capitalista por meio do processo de legitimação.

#### **d) Direito social *versus* focalização**

Como já apontamos, o recuo do clientelismo foi verificado nos anos 1990 a partir do advento da Nova República. Por seqüência, nesse período, se registrou o repúdio formal ao assistencialismo com a aprovação da LOAS. Em virtude de uma série de condicionantes que já foram abordadas, sua implementação foi limitada e deturpada, o que implicou na exclusão de parcelas da população ao acesso de programas, serviços e ações “ofertados” pela política de assistência social.

---

69 O PROJOVEM é regulamentado pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Na perspectiva de intersectorialidade, era executado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Atualmente, encontra-se desativado.

Logo após a aprovação da LOAS, as medidas normativas que foram deliberadas pelo governo central trataram de desmontar não só a política de assistência social, mas também todo o sistema de seguridade social. Em relação a isso, um dos atos mais impactantes foi a Medida Provisória nº 1.799-5, de 13 de maio de 1999<sup>70</sup>, que extinguiu o Conselho Nacional de Seguridade Social, ao reorganizar a Presidência da República e seus ministérios.

Na prática, o desmonte da seguridade social antecedeu sua extinção formal, visto que foi se dando gradativamente e por várias estratégias: a demora na regulamentação dos artigos sobre seguridade social dispostos na Constituição Federal; a indefinição das fontes de custeio; a instabilidade do aparelhamento institucional; a criação de programas paralelos aos estabelecidos pelas políticas sociais, dentre outras.

Afora essas manobras estratégicas, o Estado, sob pressão dos grandes organismos internacionais (Banco Mundial, BIRD, FMI), se respaldou na contração e focalização das políticas sociais como forma de garantir o êxito na política econômica favorecedora ao capital. O “capenga” Welfare State, que nem chegou a se fortalecer, era posto em xeque.

Segundo Draibe (1998), o embrionário Welfare State da década de 1990

---

70 A Medida Provisória nº 1.799-5 de 13 de maio de 1999 foi reeditada com alteração por meio da Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999.

mostrava uma muito baixa capacidade de intervenção positiva na estrutura de oportunidades sociais e na melhora da equidade, incapaz de afetar, através de efeitos igualitários e redistributivos, a base da pirâmide social – as camadas pobres e miseráveis do país (DRAIBE, 1998, p. 301).

A chamada descentralização, que supostamente traria benefícios para a população, não foi capaz de superar as situações de extrema pobreza. Como resultado, o que se constatou foi que o nível de pobreza e de desigualdade, em alguns momentos, se aprofundou com a chegada dos anos 1990, como ilustra o quadro a seguir:

Quadro 13 – Brasil: evolução da desigualdade e da pobreza

| SEIS PRINCIPAIS REGIÕES (EM %)       | 1980  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Parcela da renda dos 50% mais pobres | 14,00 | 12,80 | 13,60 | 13,10 | 12,50 | 11,30 | 12,20 | 12,30 |
| Parcela da renda dos 20% mais ricos  | 63,00 | 62,80 | 60,90 | 61,10 | 62,10 | 64,70 | 62,20 | 62,40 |
| Grau de desigualdade                 | 4,50  | 4,91  | 4,48  | 4,67  | 4,97  | 5,73  | 6,14  | 6,08  |
| Crescimento PIB <i>per capita</i>    | 7,00  | -5,90 | -1,30 | -2,30 | 2,70  | 4,50  | 2,80  | 1,50  |
| Proporção de pobres                  | ---   | 22,60 | 25,60 | 32,20 | 32,30 | 33,40 | 27,80 | 25,10 |

Fonte: Considera (1997). In: Oliveira (1999)

Segundo Salama e Valier (1977), as políticas econômicas de ajustamento desse período possuíam um custo social extremamente elevado. As mudanças de prioridades, nas estratégias traçadas ao longo das décadas de 1980 e 1990, tais como crescimento

econômico, combate à inflação, pagamento da dívida externa etc., impulsionaram o empobrecimento de parte da população não só no Brasil, mas também em vários países periféricos. Estrategicamente, o discurso do Banco Mundial é que se fazia necessário tecer “redes de segurança” para amenizar a pobreza, mas, na realidade, a preocupação era com situações que pudessem acarretar o crescimento da pobreza. Além disso, a perda de legitimidade dos governos poderia representar um obstáculo para a implementação de políticas neoliberais conservadoras, bem como uma politização da exclusão social.

De acordo com os autores supracitados, nesse contexto, o Banco Mundial foi o principal inspirador de “políticas sociais”<sup>71</sup> complementares de efeito imediato. Como foi explicitado no primeiro capítulo, essas denominadas “políticas”<sup>72</sup> são direcionadas para as parcelas mais vulneráveis da população e focalizadas em áreas de grande concentração de pobreza. “As políticas sociais focalizadas são, supostamente, temporárias, dado que, é preciso lembrar, elas são implementadas enquanto se esperam os efeitos benéficos do crescimento recuperado” (SALAMA; VALIER, 1997, p. 118). Relativizando essa assertiva, economistas do Banco Mun-

---

71 Tendo em vista a qualificação que atribuímos às políticas públicas sociais anteriormente, a utilização do termo, por ora, é apenas uma questão didática para referenciar os autores trabalhados já que eles tecem críticas em relação à implementação proposta pelo Banco Mundial.

72 As políticas referenciadas são: 1) políticas sociais orientadas para os “extremamente” pobres; 2) políticas sociais de assistência-beneficência e de privatização; e 3) políticas sociais descentralizadas e recorrendo a uma participação popular (SALAMA; VALIER, 1997).

dial estabelecem que as “redes de segurança” implementadas pelas políticas focalizadas devem ser mantidas permanentemente em função de indivíduos que nunca superarão a situação de vulnerabilidade em que vivem.

Em suma, restrita desse jeito a um combate à extrema pobreza, a política social tende a perder seu caráter universal e a se tornar um mero paliativo reservado apenas para os excluídos do mercado. Pode-se falar numa concepção residual da política social (SALAMA; VALIER, 1997, p. 118).

Ainda conforme Salama e Valier (1997), essas políticas focalizadas se referem, especificamente, às políticas de assistência social que vão na contramão da universalização dos direitos sociais. Além disso, o crescente apelo às parcerias com Organizações Não Governamentais (ONGs) isenta o Estado de responsabilizar-se por implementar políticas, caracterizando-se, assim, numa privatização de serviços para aqueles que podem recorrer ao mercado.

Outro aspecto desse tipo de política social de viés neoliberal é que a descentralização é justificada pelo ajuste dos gastos sociais, como ocorreu no Brasil, e que teve graves repercussões com destaque aqui para a política de assistência social. Comumente, essa descentralização reproduziu muito mais práticas clientelísticas do que agilizou a implementação da mencionada política.

Correlacionado a isso, Soares (2003) tece algumas críticas quando questiona sobre a ausência de universalização, principalmente, das políticas sociais. Dessa forma, ela coloca as principais consequências do que denomina de “descentralização destrutiva”:

- A descentralização de encargos não é compartilhada de forma equivalente pela descentralização de recursos em quantidade e qualidade, com fluxos irregulares, e sem respeitar as reais necessidades, bem como as heterogêneas capacidades de intervenção das prefeituras e dos órgãos municipais.
- Essa descentralização tem provocado, em muitos casos, o desmonte de estruturas/equipamentos sociais, federais e/ou estaduais preexistentes, sem que as prefeituras sejam capazes de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente.
- O processo de descentralização não tem levado em conta a complexidade dos problemas sociais em determinadas regiões (como, por exemplo, as metropolitanas), cuja dimensão é supramunicipal e exige uma intervenção regional que seja articulada e integradora.
- As iniquidades regionais têm aumentado com o processo de descentralização entendido apenas como “municipalização”, na medida em que este tem provocado a fragmentação das ações e a diminuição da sua efetividade (SOARES, 2003, p. 111-112).

Para ela, a grande questão consiste em que, na ausência de uma universalização territorial, os estados se limitam a coordenar e repassar os recursos do Governo Federal aos municípios. Ao isentar o Governo Federal de responsabilidades, o que se verifica é um descompasso na equidade dos recursos no território nacional. Além disso, tem-se o problema da implementação de determinados programas, como, por exemplo, o de “renda míni-



ma”<sup>73</sup>, a cargo dos municípios que, na operação de “cadastramento dos pobres”, adotam mecanismos “quase sempre submersos em obscuros caminhos que levam ao clientelismo e a critérios nem sempre justos de ‘inclusão” (SOARES, 2003, p. 110).

Assim, diante desse cenário, vê-se que, durante a década de 1990, o Estado brasileiro se amoldou como pôde às exigências da política econômica ditada pelos organismos internacionais. Apesar do cenário tenebroso, os efeitos desse receituário neoliberal foram menos impactantes no Brasil do que em outros países, dadas as condições políticas resultantes do chamado processo de “redemocratização” e da conquista formal de direitos sociais. Desse modo, as medidas de caráter focalizado foram travestidas pela ampliação dos programas sociais que, apesar de não se qualificarem como universalizadas, foram incorporando um quantitativo crescente de pessoas que, posteriormente, não se limitaram aos extremamente pobres.

Os anseios pela firmação dos direitos sociais de cidadania foram oxigenados, em 2003, com a chegada ao Governo Federal de um representante do Partido dos Trabalhadores, força anteriormente opositora da política conservadora no país. Os movimentos sociais e outras parcelas da sociedade viram, no “novo” Estado, a possibilidade de fazerem valer, na prática, as conquistas constitucionais e a consolidação das políticas públicas de direitos sociais. Contudo, na sequência do mandato, o que se viu, no fun-

---

73 Atualmente, o Estado brasileiro tem, como principais programas de renda mínima, o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

damental, foi a sujeição do Estado às mesmas orientações econômicas ditadas pelos grandes organismos internacionais.

Até o final do primeiro decênio dos anos 2000, a política nacional de assistência social passou por mudanças significativas, no que diz respeito à sua formalização e institucionalização. A ampliação/unificação e criação de programas sociais, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tiveram como objetivo formal maior a erradicação ou redução da pobreza. Dentre eles, os que mais se destacaram foram: Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Luz para Todos, Programa Universidade para Todos (PROUNI), Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Apesar de nem todos constarem como tipicamente assistenciais, mantêm uma relação, já que, para acessá-los, a prerrogativa é de que todos possuam seus dados pessoais incluídos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal, principal base de informações fornecidas pelos usuários para terem acesso aos programas, benefícios e serviços socioassistenciais. A política de assistência social, tendo por princípios a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a proteção proativa, a integração à seguridade social e a integração às políticas sociais e econômicas, incorporou um caráter transversal e terminou por agregar-se aos demais programas sociais implementados pelo Governo Federal.

Muito embora alguns êxitos, decantados pelos órgãos federais sobre a diminuição da pobreza<sup>74</sup> no país, sejam apropriados, é salutar destacar que a forma de implementação da política nacional de assistência social, bem como de outros programas sociais, apesar da amplitude territorial, não prescinde de seu caráter de focalização que se materializa por intermédio da usurpação dos direitos de cidadania. Como afirmam Soares, Ribas e Soares (2009, p. 9), a “utilização de mecanismos de focalização em programas sociais é geralmente justificada por uma questão de eficiência na locação de recursos, o que significa concentrar o orçamento limitado nos mais necessitados”. O que se deduz é que uma proteção social de caráter universalizado, dificilmente, chega aos que estão abaixo da linha de pobreza, já que se esbarram no limite do mercado. Aos pobres e extremamente pobres restam as “políticas” fragmentadas e residuais. Como vimos anteriormente, o gasto social corrobora essa assertiva, já que não condiz com a abrangência de uma política universalizada.

No geral, o Estado mínimo foi a justificativa mais alardeada para superação da crise estatal<sup>75</sup>. Daí o recrudescimento dos direi-

---

74 Em documento intitulado *Panorama Social da América Latina 2012*, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL estimou que 1.000.000 de pessoas saíram da pobreza entre 2011 e 2012. Sete dos 12 países latino-americanos avaliados tiveram queda mais expressiva nos índices de pobreza, sendo que os destaques foram o Paraguai, onde 5,2% da população saiu da situação de pobreza; o Equador (4,7%) e o Peru (3,5%). No Brasil, o percentual de 2% foi inferior aos demais.

75 Conforme apontado no primeiro capítulo, para compreensão da crise fiscal do Estado, tomamos como parâmetro a obra de O'Connor (1977), na qual atribui a dissonância entre suas receitas e despesas.

tos sociais e a consolidação gradativa da focalização. Em outros termos, com a crise fiscal, a retração de recursos e a má utilização do pouco de que se dispunha, a saída adotada pelos governos foi restringir o acesso da população-alvo a alguns programas, serviços e algumas ações mediante a utilização de critérios seletivos e mais restritivos, as conhecidas condicionalidades.

### 3.4 ESTADO E ASSISTENCIA SOCIAL: IMPASSES À UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS E DA JUSTIÇA SOCIAIS

Ao tentarmos traçar um perfil sobre a política nacional de assistência social a partir dos subsídios concedidos pela tipologia de políticas públicas, percebemos que cada característica evoca questões que requerem, cada vez mais, dados acerca do Estado brasileiro e da política aqui referenciada.

De tal modo, a partir de algumas características/indicadores que abordamos detalhadamente, tais como legitimação, acumulação, assistencialismo, focalização, distributivismo e (re)produção ampliada da força de trabalho, somos levados a ponderar até que ponto a política de assistência social pode ser uma conquista de cidadania com caráter universalista.

Segundo Behring e Boschetti (2006)

As políticas sociais, orientadas pela óptica da materialização de direitos legalmente reconhecidos e legitimamente assegurados, instituíram o princípio da desmercadorização dos programas, projetos e serviços, e possibilitaram

aos cidadãos se manterem sem depender do mercado, contribuindo, assim, para mudar a relação entre cidadania e classe social, ainda que as relações econômicas e sociais não tenham sido estruturalmente transformadas no sentido de extinguir a sociedade de classes (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 193).

Sem dúvida, o grande avanço das políticas sociais, em vários países, foi o processo parcial de desmercadorização, já que ampliou o acesso das pessoas a programas, projetos e serviços sem terem que recorrer totalmente ao mercado para satisfazerem parte de suas necessidades básicas. Contudo, atribuir um caráter redistributivo e universalista às políticas sociais, no âmbito do Estado capitalista, merece ressalvas, principalmente, quando delimitamos nossa análise sobre a política nacional de assistência social.

No Brasil, desde que o capitalismo monopolista começou a se instalar, o que se viu foi um Estado cumprindo, fundamentalmente, suas duas funções básicas, legitimação e acumulação, que O'Connor (1977) tratou de aprofundar ao abordar a crise fiscal dos Estados Unidos da América (EUA). Muito embora a política de assistência social cumpra muito mais sua função de legitimação, por meio do estabelecimento do consenso, não se pode negar que a função de acumulação permeia suas ações, já que o Estado, direta ou indiretamente, tem como limite a manutenção das relações capitalistas de produção (NEVES; PRONKO, 2010).

A crise atual do sistema capitalista tem requerido, de forma mais radical, que essas funções sejam viabilizadas, e as políticas

sociais são as que mais padecem nesse cenário. Conquistas sociais que passaram décadas para serem viabilizadas são exauridas por ações restritivas, pontuais e destituídas de direito. É nesse cenário que a política de assistência social no Brasil tem persistido ao longo das duas últimas décadas para se consolidar como política pública de direito social.

Com a sua formalização por parte do Estado em 1993, o cenário mundial de crise e “ofensiva neoliberal” já apontava para as dificuldades com que o país iria defrontar. Todavia, naquele momento específico, a aprovação de uma legislação dúbia e com dissonâncias expressou muito mais a correlação de “forças internas” presentes no aparelho do Estado do que uma “pressão externa” de organismos de financiamento internacionais.

Na realidade, tradicionalmente, a assistência social, diferentemente de outras medidas de proteção social, sempre foi uma ação destituída de atributos mercadorizáveis<sup>76</sup>, no sentido estrito de trocas reguladas pelo mercado. Daí porque, consecutivamente, permaneceu na marginalidade tendo sua implementação, quase sempre, custeada pela subsidiariedade, pela isenção de impostos às instituições qualificadas como filantrópicas, bem como pelo voluntarismo. Contudo “a divulgação ampla dos recursos oferecidos pelo Poder Público”, explicitada na LOAS, não isentou o

---

76 Segundo Abranches, Santos e Coimbra (1994), a assistência social “como ação pública, corresponde a um sistema de transferência unilateral de recursos e valores, sob variadas modalidades, não obedecendo, portanto, à lógica do mercado, que pressupõe trocas recíprocas” (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1994, p. 13).

Estado de realocar os poucos recursos, dada as fontes indefinidas de financiamento, para outras prioridades (BOSCHETTI; SALVADOR, 2007).

Na tentativa de implementação tardia da política de assistência social em conjunto – com uma rede de proteção social de caráter universalista, equitativo e democrático –, a sociedade se depara com a emergência de “políticas assistencialistas”, amplamente referendadas com a aprovação do Programa Comunidade Solidária, que, implementada em plena era dos direitos sociais, também trouxe outro significado, no caso, a exaltação de programas de minimização da pobreza em expressiva desconsideração à LOAS. Em meio a uma série de dificuldades, tais como: assistencialismo persistente, falta de integridade financeira da seguridade social, fragmentação institucional e administrativa, apelo às parcerias<sup>77</sup> e à solidariedade, entre outras, colocou-se a assistência social em situação de subalternidade no âmbito da seguridade social.

Para Yazbek (2004, p. 43), “o problema não está no crescimento da rede solidária, mas na redução da responsabilidade estatal em face dos crescentes problemas sociais do país”. E foi com o alargamento das questões sociais que os chamados programas de combate à pobreza se sobrepuseram à política de assistência

---

77 Sobre esse aspecto, duas leis foram aprovadas ao final da década de 1990. A Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispunha sobre o Serviço Voluntário, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispunha sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituindo e disciplinando o Termo de Parceria.

social. Segundo Salama e Valier (1997), a questão não é tirar a prioridade dos mais pobres dos pobres, é considerar que, muitas vezes, as políticas sociais não trazem maiores benefícios a quem delas mais precisa até porque são focalizadas. As políticas de combate à pobreza

Têm por objetivo eliminar a destituição<sup>78</sup>, num espaço de tempo definido, incorporando os despossuídos aos circuitos regulares da vida social e compensando, no entretempo, as principais carências que põem em risco a sobrevivência e a sanidade dessas pessoas (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1994, p. 15).

Ao verificarmos os dados, percebe-se que, ao longo da década de 1990 (ver Quadro 13), a pobreza teve uma discreta regressão. Dados esses que são extensíveis à América Latina como nos aponta o levantamento realizado pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) entre os anos 1980 e 2012. Seu documento informativo, *Panorama Social da América Latina*, publicado em 2012, também faz referência à queda na taxa de pobres e de indigentes de vários países latino-americanos no primeiro decênio do século XXI.

Essas estatísticas ilustram que a diminuição dos índices de destituição e de desproteção social é real, mas nos instiga a continuar questionando sobre o “lugar” da política de assistência social

---

78 Para Abranches, Santos e Coimbra (1994), pobreza é destituição dos meios de sobrevivência física. Ser pobre é consumir todas as energias disponíveis exclusivamente na luta contra a morte.



no rol das políticas sociais brasileiras, visto que, tanto no Brasil como nos demais países latino-americanos, as políticas sociais têm respondido prontamente às exigências dos grandes organismos multilaterais. Mais uma vez, nos valem de Abranches, Santos e Coimbra (1994), quando abordam que a política pública na área social envolve uma série de conflitos, controvérsias e oposições ideológicas. Para eles,

A ação social do Estado diz respeito tanto à promoção da justiça social, quanto ao combate à miséria, embora sejam objetivos distintos. No primeiro caso, a busca da equidade se faz, comumente, sob a forma de garantia e promoção dos direitos de cidadania. No segundo, a intervenção do Estado se localiza, sobretudo, no campo definido por escolhas políticas quanto ao modo e ao grau de correção de desequilíbrios sociais, através de mudanças setoriais e reformas estruturais baseadas em critérios de necessidade (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1994, p. 11).

E é isso que a realidade nos tem mostrado, com um adendo, a prioridade tem sido muito mais para combater a extrema pobreza (miséria) do que promover a equidade e justiça social preconizada pela Constituição Federal. Vejamos. A chegada do novo século trouxe para o cenário brasileiro perspectivas políticas diferenciadas para o interior do aparelhamento estatal, que repercutiram na política de assistência social. Nessa inovação, vivenciaram-se a reformulação ministerial, a implementação do aparelho institucional, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social

(SUAS)<sup>79</sup>, o incentivo à capacitação profissional<sup>80</sup>, o aperfeiçoamento normativo, entre outros.

Com a criação do MDS em 2003, o aparelhamento institucional da política nacional de assistência social ficou sob a administração da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)<sup>81</sup>.

Sendo o SNAS parte da estrutura do MDS, sua correlação com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) foi ideada, pois ela se constituía na unidade técnico-administrativa do ministério, responsável pelas suas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação de políticas e programas sociais. Essa estrutura tem permitido a identificação de fragilidades na implementação da política de assistência social nos últimos anos e, por sequência, seu aprimoramento. Resultante desse processo, a iminente necessidade de capacitação dos técnicos da assistência social foi preponderante para a sistematização do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (Capacita SUAS), instituído pela Resolução nº 8, do CNAS em 16 de março de 2012.

Esse reordenamento foi acompanhado pelo aperfeiçoamento normativo, principalmente, por meio de Resoluções e Normas

---

79 A LOAS (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993) teve sua principal reformulação concedida pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, em que o SUAS foi regulamentado e incorporado à legislação já existente.

80 Como, por exemplo, o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (Capacita SUAS) viabilizado pelo MDS.

81 Decreto nº 5.550, de 22 de setembro de 2005, aprova a nova Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do MDS.

Operacionais Básicas (NOBs) do CNAS. Dentre as de maior destaque, estão a Resolução nº 33, do CNAS, de 12 de dezembro de 2012, que disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social em todo território brasileiro, e a Resolução nº 109, do CNAS, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Como resultante, os programas e benefícios da assistência social foram tipificados e padronizados, encontrando-se organizados conforme ilustra o quadro a seguir:

Quadro 14 – Tipificação dos programas e benefícios da política nacional de assistência social

| PROGRAMAS E BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL               |   |
|--|---|
| <b>Proteção Social Básica</b>                              | - PAIF/Centro de Referência de Assistência Social (CRAS);   |
|  | - Convivência e fortalecimento de vínculos (crianças, adolescentes, jovens e idosos);   |
|  | - Serviço de Proteção Básica a domicílio para pessoas com deficiência e idosas.   |
| <b>Proteção Social Especial de Média Complexidade</b>      | - Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS);   |
|  | - Adolescente em Medida Socioeducativa;   |
|  | - Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);  |
|  | - Pessoas com deficiência, idosas e suas famílias que sofreram afastamento familiar;  |
|  | - Serviço Especializado para pessoas em situação de rua;  |
|  | - Serviço Especializado em abordagem social.  |
| <b>Benefícios assistenciais</b>                            | - Benefício de Prestação Continuada (BPC) (repassado pelo INSS por meio do FNAS);   |
|  | - Benefícios eventuais (suplementar e provisório em caso de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade). |
| <b>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)</b> | - Compreende transferência de renda e mantém-se integrado ao Bolsa Família.   |

Fonte: Portal do Ministério do Desenvolvimento Social/Elaboração própria

Além dessas duas resoluções, o Protocolo de Gestão Integrada é outra normativa em vigor que tem a finalidade de gerir a integração entre os serviços, os benefícios e os programas de transferências de renda do Governo Federal que compõem a PNAS, definindo as competências dos governos municipais, estaduais e federal.

Todavia, a despeito do incremento no aparelhamento institucional, no quadro normativo e no crescente orçamento da citada política nos últimos anos, como já vimos, o custo “estimado” para sua implementação não chega a representar 3% do gasto total orçado pelo Governo Federal, dados esses que têm sido recorrentes nos últimos anos. Esse aspecto reforça a primazia do Estado pela determinação da política econômica internacional que tem se constituído em grande obstáculo à firmação da política pública de assistência social.

É indiscutível qual a prioridade que tem sido assumida pelo Estado, através dos diferentes governos, quando se explicita que a maioria do orçamento é direcionada para o pagamento de juros, as amortizações e o refinanciamento da dívida e que, ano após ano, esse percentual não tem passado por grandes alterações.

Assim, apesar dos avanços, ela também tem se deparado com velhos dilemas. Como diria Draibe (1998), “resistentes mecanismos do clientelismo e dos fortes privilégios encastelados no sistema de políticas” que ainda persistem e exaltam quase exclusivamente os programas de erradicação da pobreza. Por ser uma política que conta com recursos restritos, seus benefícios, muitas vezes, só chegam a quem delas mais precisa, até porque parte das

ações são focalizadas. E, nessa restrição, a concessão de bens e serviços ainda serve de *slogan* aos políticos de “plantão” quando são colocados como conquistas deles em favor do “bem comum”.

Nesse contexto, chegamos a indagar a que justiça social corresponde a Política Nacional de Assistência Social, quando ela não chega, muitas vezes, a prover a satisfação de mínimos sociais de forma universalizada como enunciado na LOAS (BRASIL, 1993).

Ademais, segundo Pereira (1998), faz-se necessário esclarecer que mínimos sociais e necessidades básicas parecem termos semelhantes, mas guardam diferenças fundamentais do ponto de vista conceitual, político e estratégico. Ao abordar a controvérsia dos conceitos, a autora expõe que a ideia de mínimo se identifica com níveis de satisfação de necessidades que se aproximam da desproteção social, o que equivale à extrema pobreza, aspecto fundamental defendido pela ideologia (neo)liberal. No que diz respeito à ideia de básico, há uma identificação com o que é fundamental, principal, primordial, capaz de potencializar o desenvolvimento de pessoas ativas por meio do acesso a bens e serviços. Nessa incursão analítica, observamos que a dubiedade de intenções favorece a inserção de um ideal conservador que se dá pela ausência de rigor na utilização dos termos que, superficialmente, induzem a uma concepção inovadora.

Isso só reforça o caráter minimalista que tem sido adotado pelo Estado brasileiro, fazendo valer uma justiça social moldada

aos princípios de uma democracia liberal<sup>82</sup>. A ideia de mínimos sociais ainda pode ser associada ao posicionamento político-técnico no que diz respeito aos critérios de menor elegibilidade da política de assistência social, já que trata da seletividade de pessoas que atendam às condicionalidades dos programas. Com um adendo: o mais festejado programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>83</sup>, apesar de sua grande cobertura, concede valores irrisórios a quem dele mais precisa, até porque são focalizados, e se mantém como programa regular de governo e não necessariamente política de Estado.

Em outros termos, é um programa assistencial, mas que não se legitima como política de assistência social, já que, entre outros aspectos, parte do Governo Central a deliberação de constituir Conselho Gestor Interministerial para formular e integrar ações, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e a implementação do programa. Afirma-se, mais uma vez, a duplicidade de encaminhamentos quando se omite a presença do CNAS em assuntos que dizem respeito à assistência social, além de se constituir em decisões discricionárias que descaracterizam o que poderia ser denominado de política pública.

---

82 A principal referência de justiça social para uma sociedade democrática é a concepção de justiça como equidade idealizada por Rawls (2003). Rompendo com a ortodoxia liberal, mas adepto de um liberalismo político, ele afirma que essa sociedade se traduz em um sistema equitativo de cooperação social entre cidadãos livres e iguais.

83 Outros programas de transferência de renda e que são legitimados pela LOAS são o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios eventuais.

O PBF se propõe a garantir às famílias dentro do perfil das condicionalidades repasse direto de renda, estando baseado na garantia de renda, na inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Sua implementação e avaliação são realizadas por meio da estrutura disponibilizada pela política de assistência social no âmbito dos municípios, ou seja, pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), entre outros. Por sua vez, o compromisso com as condicionalidades do programa é observado pelo acompanhamento da frequência regular dos beneficiários junto às políticas de saúde, à educação e à assistência social.

Durante o governo de Dilma Rousseff, o PBF passou a integrar o Plano Brasil sem Miséria (PBM), cujo principal eixo é o alívio imediato da extrema pobreza. Como já foi apontado anteriormente, o PBM substituiu o Fome Zero prevendo três frentes de ação: a elevação da renda familiar *per capita* por intermédio da *transferência de renda*; ampliação do *acesso aos serviços públicos*; e a *inclusão produtiva* nos meios urbano e rural. Cabe ressaltar que seu financiamento não se encontra nos orçamentos da seguridade social e fiscal, sendo sua fonte de financiamento oriunda de: dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no PBM; recursos provenientes dos órgãos participantes do PBM, fora dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social; outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas.

Em suma, atualmente, a escolha pelo Estado mínimo se expressa na política nacional de assistência social pelo singelo financiamento, pela focalização dos programas e serviços, pelo apelo às parcerias e pela tendência do Estado em priorizar os programas de combate à extrema pobreza em detrimento da universalização dos direitos sociais e da cidadania. Reforça-se aqui o que Salama e Valier (1997) já expuseram sobre a focalização das ações estatais. No caso específico da política de assistência social, sua ampliação territorial tem se configurado muito mais como recurso para acesso a diversificados bens e serviços, devido à política econômica excludente, do que possibilitado o acesso ao direito universal de cidadania.



Conforme afirmamos na Introdução, em que pese à satisfação dos beneficiados pelos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, com destaque para os programas de transferência de renda, o que se percebe é um contentamento na imediatividade proporcionada, em parte, pelo acesso a alguns bens de consumo, mas que, a longo prazo, não há perspectivas de mudanças estruturais, até porque a universalização de direitos sociais pelo Estado, no âmbito da sociedade capitalista, não é prioridade, quiçá um de seus objetivos “despretensiosos”.

A partir dessa compreensão, nosso propósito foi realizar um estudo sobre a política de assistência social implementada pelo Estado brasileiro, tendo como principal referencial teórico as tipologias de políticas públicas. Para isso, a recorrência às teorias do Estado, especificamente a capitalista, foi indispensável para situar a correlação de forças no aparelhamento estatal.

Nessa recorrência, foi possível responder nossas indagações iniciais sobre o perfil e a trajetória da política de assistência social implementada pelo Estado brasileiro. Na sequência, corrobora-

ramos nossa hipótese de que a política de assistência social, no Brasil, tem oscilado entre o assistencialismo, o universalismo e a focalização. A partir do levantamento social, político, econômico e histórico da constituição do Estado nacional e da política de assistência social, foi possível problematizá-los a partir de variáveis extraídas das tipologias de políticas públicas, e que resultaram na análise de momentos conjunturais que evocam essas três grandes características que perpassam a assistência social no Brasil.

O assistencialismo é uma característica que permaneceu predominante em grande parte das décadas estudadas. Em que pesem os direcionamentos políticos, “democracia” ou ditadura, sua presença ao longo de quase seis décadas (1930-1980) foi um recurso utilizado por todos os governos como forma de se legitimarem. Considerando que as ditaduras são estados de exceção em que predomina a violência resultante das crises de hegemonia (POULANTZAS, 1971), entendemos que, no país, elas foram expressões de correlação de forças entre blocos de uma mesma classe social que buscavam consolidar-se politicamente. Nesses contextos, a assistência social, como uma prática filantrópica, caritativa, subsidiária, contingencial, entre outros atributos, se constituiu uma das bases de legitimação do sistema capitalista via consenso no país. Para além desse consenso, as oposições ao sistema eram rechaçadas por meio da coerção, materializando a legitimidade da violência por parte do Estado.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, da LOAS, o universalismo foi decantado como premissa

fundamental das políticas sociais. Todavia sua consolidação por parte do Estado foi dilapidada devido à prioridade concedida às chamadas políticas econômicas. Ademais, diante da correlação de forças, historicamente presente no aparelhamento estatal, a defesa por direitos sociais de cidadania foi ofuscada por interesses privatistas em detrimento das questões literalmente públicas.

A grande “cartada” em frente de tantas imprecisões foi a implementação de políticas focalizadas. No caso da política de assistência social, a estagnação de conquistas normativas, a partir dos anos 1990, foi proposital e impulsionou, recorrentemente, nos anos posteriores, a implementação de estratégias, planos e programas de combate à pobreza, o que pode ser traduzido em uma intervenção estatal de caráter minimalista. Situações exemplares desse período foram o Comunidade Solidária e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Ao adentrar o século XXI, as perspectivas para a área social são tenebrosas devido ao direcionamento que vem sendo dado às políticas públicas sociais. A exemplo do Comunidade Solidária, o Plano Brasil sem Miséria foi constituído como uma estratégia de governo para atuação no campo social com um diferencial: seu desenho foi traçado para que estivesse plenamente articulado com a política social mais ampla. Ou seja, seu desenho adotou, como principal plataforma para execução de suas ações, a política de assistência social por meio da articulação com diversos ministérios da República. Como estratégia de governo e não política de Estado, apresenta um agravante: exalta ações, programas e ser-

viços que já deveriam estar consolidados pela política nacional de assistência social, mas que não foram materializados devido à secundarização nas agendas governamentais.

Atualmente, não se pode negar os avanços no aparato normativo da assistência social, bem como a melhoria em alguns indicadores sociais, visto que situações de pobreza extrema foram amenizadas; apesar disso, o aumento da concentração de renda beneficiou bem mais uma parcela da população que menos carecia de proteção social do que as desfiladas, como diria Castel (1998). Exemplo disso são os lucros astronômicos que os bancos vêm obtendo nos últimos anos, devido à priorização das políticas econômicas em prejuízo das políticas sociais. Um indicador que referenda essa assertiva é o baixo valor de recursos do Orçamento Geral da União que é destinado às políticas sociais e, mais especificamente, à política de assistência social nos últimos anos.

Quanto a esse aspecto, um de nossos questionamentos não é sobre a implementação de estratégias, planos e programas de combate à pobreza, como o Brasil sem Miséria; até porque eles são necessários e indispensáveis em momentos de distensão da miséria social. Mas sobre a forma como eles vêm sendo viabilizados, tanto em relação ao acesso da população aos serviços quanto ao seu processo de financiamento. Esses programas, comumente, são paralelos à política de assistência social quando poderiam ser parte integrante dela, o que corrobora para a sobreposição de ações, valendo salientar que essa sobreposição é materializada pela concomitância de programas/projetos, entre os órgãos estatais e pe-

los mandatos governamentais. Protótipos desses programas são os de transferência de renda (PBF, BSM e Brasil Carinhoso), com valores irrisórios, que atuam na tentativa de superação do que oficialmente é designado como extrema pobreza. Como reforço ao discurso da superação da extrema pobreza, ainda se implementam programas de formação técnica que se propõem a uma formação “aligeirada”, imbuídos do discurso de qualificação para o mercado de trabalho. E aí se mistificam dois pontos importantes, principalmente, nesse contexto de crise estrutural: 1) a concessão de espaços sócio-ocupacionais que demandam força de trabalho qualificada; e, por decorrência, 2) a culpabilização dos sujeitos por não estarem inseridos no mercado de trabalho.

Afora esses aspectos, há ainda o estímulo desmesurado ao mercado de consumo, possibilitado pelos programas de transferência de renda. Daí porque enfatizamos a imediatividade da satisfação dos beneficiados por meio do consumo quando deveria ser via políticas sociais. Como já apontamos, o carro-chefe desse tipo de programa no Brasil é o PBF, que tem conseguido fazer a população exercer sua cidadania muito mais por intermédio da inserção no mercado de bens de consumo do que desfrutar de serviços públicos de qualidade. E isso, revestido pela ideologia de que parte considerável dessa população se “emancipou”, quando, na realidade, se mudam os critérios de classificação baseados na estratificação dissimulada de pobreza e extrema pobreza.

Percebe-se que há, por parte de alguns setores, particularmente, compostos por trabalhadores da assistência social, uma

preocupação com a consolidação efetiva da política de assistência social como direito social, o que significaria romper definitivamente ou, ao menos, com as práticas assistencialistas. Os resultados das conferências nacionais sempre apontaram para esse objetivo, contudo, a sobreposição de ações propostas por diferentes programas/projetos e órgãos governamentais, que são implementados no âmbito do MDS, têm fragilizado a firmação da política de assistência social, não só pela população, mas também pelos próprios profissionais que nela atuam. Parte desses profissionais não tem clareza sobre suas atribuições, resultando em ações discricionárias que, muitas vezes, vão de encontro aos preceitos da política de assistência social (CASTRO, 2009a). Esse dado corrobora velhas características que a assistência social incorporou ao longo das décadas, como, por exemplo, o assistencialismo e o imediatismo. Por isso a necessidade de reforçar a educação, no âmbito profissional, como uma das estratégias de consolidação da citada política e, nesse aspecto, é salutar destacar que um dos avanços efetivados tem sido o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (Capacita SUAS), que vem sendo desenvolvido pela Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, composto por instituições de ensino cadastradas pelo MDS. E, nesse ponto, o Estado deveria ser incisivo no fortalecimento da formação e estruturação da equipe de profissionais, já que eles mesmos são compostos por sujeitos que estão submetidos a condições de trabalho fragilizadas, dada a precarização nos espaços de atuação.

Dito isso, aqui se invoca um adendo: a política de assistência social continua a ser compartilhada por organizações não estatais, desresponsabilizando o Estado da função de executor direto de algumas ações (NEVES; PRONKO, 2010). Exemplo característico é a ampliação das redes de “solidariedade”, voluntarismo, via parcerias e que têm negligenciado o caráter técnico-político da assistência social. De certa forma, esse dado tem sido menos impactante na assistência social do que em outras políticas sociais, contudo, não podemos deixar de apontá-lo.

Diante de tantas inquietações, o percurso teórico-metodológico traçado inicialmente e o caminho percorrido ao longo de todo o trabalho foram sempre permeados por um questionamento maior: até onde a política nacional de assistência social, no Brasil, pode ser considerada um direito social embasada pelos princípios de universalidade e justiça social?

Retomando os questionamentos de Lessa (2013), não é demasiado concordar quando ele coloca em xeque as possibilidades de existência do Welfare State, tendo em vista as situações de degradação das condições de vida de pessoas frente o desenvolvimento capitalista. Essa assertiva é real quando o Banco Mundial declara que as políticas focalizadas não são temporárias, já que, a permanência de sujeitos na condição de vulnerabilidade é insuperável (SALAMA; VALIER, 1997). Ou seja, a superação das vulnerabilidades sociais não está no horizonte das conquistas da sociabilidade capitalista, porque elas se colocam como artifício para a manutenção do *status quo* de uma minoria via (re)produ-

ção ampliada da força de trabalho (POULANTZAS, 1971) e, por sequência, das relações sociais capitalistas que requerem a força de trabalho, mas também sujeitos consumidores.

Pela lógica neoliberal, as pessoas até podem ser “descartáveis” no mercado de trabalho, contudo, com raras exceções, elas não são “descartáveis” do mercado de consumo, nas palavras de Neves e Pronko (2010), o “mundo mágico do consumo”. E é essa máxima que tem sido o destino limítrofe e imediatista de grande parcela da sociedade. As inquietações se fundamentam quando deparamos com a implementação de políticas sociais restritivas e focalizadas, como é o caso da política nacional de assistência social, que também tem se enveredado por essa lógica do imediatismo.

Desse modo, até aqui, o que podemos ambicionar é que, se o debate de ideias pode ser considerado um aspecto em potencial à produção científica, acreditamos que nossa intenção com o presente trabalho foi satisfatória. Esperamos que a inquietação que nos moveu a percorrer o caminho metodológico aqui trilhado possa instigar novas possibilidades de análise da política de assistência social e, por sequência, sobre o Estado.



## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilhermedos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

AFONSO, Carlos A.; SOUZA, Herbet de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 20, p. 132, 1977. (Estudos brasileiros).

ALAYÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* Trad. Balkys Villalobos de Netto. São Paulo: Cortez, 1992.

ALTVATER, Elmar. Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado. In: SONNTAG, Heinz Rudolf; VALECILLOS, Hector (Comp.). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. 9. ed. Caracas: Sigloveintiuno, 1976.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. A política de assistência social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 92, p. 22-42, 2007.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. *Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil*. 2007. 270 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

ALVES, Alaôr Caffé. Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. *Cadernos FUNDAF*, São Paulo, n. 22, p. 117-131, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*. 2. ed. São Paulo: Autores Associados, 2005.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ÁVILA, Rodrigo; FATTORELLI, Maria Lúcia. *Contribuição da Auditoria Cidadã da Dívida à CNESF*. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-879391200.PDF>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

A PALAVRA DA FUNABEM. *Psicologia: ciência e profissão*, v. 8, n. 1, p. 6-7, 1988. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pcp/v8n1/03.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

BARBOSA, Eni Maria Monteiro. *O processo de regulamentação da assistência social: avanços e retrocessos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1991. (Texto para discussão n. 222).

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 73, p. 101-119, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006. v. 2. (Biblioteca básica de serviço social).

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula. *Universidade e Sociedade*, Brasília: ANDES, n. 30, 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 2. ed. Trad. João Ferreira et al. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos. (Org.). *Conyuntura actual, latinoamericana y mundial: tendencia y movimientos*. São Paulo: Cortez, 2009. v. 14. (Biblioteca latinoamericana de servicio social. Série Antologías).

BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos. (Org.). *La política social hoy*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004. (Biblioteca latinoamericana de servicio social. Série Antologías).

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: UNB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. A relação Estado-mercado no processo de constituição da assistência social durante o Governo Collor. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 43, p. 45-70, 1993.

BOSCHETTI, Ivanete et al (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período de 1999 a 2004: quem paga a conta? In: MOTA, A. E. et al. (Org.). *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República (CC PR). Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 1995. p. 665.

BRASIL. *Centro de Referência da Assistência Social e PAIF*. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/suas/guia\\_protecao/cras-centros-de-referencia-da-assistencia-social](http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/cras-centros-de-referencia-da-assistencia-social)>. Acesso em: 28 out. 2006a.

BRASIL. *Conferências Nacionais*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: 09 out. 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Aprova a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica 2 (NOB2). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 abr. 1999. p. 218.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 2011. p. 6.

BRASIL. Executivo. Decreto-lei nº 525, de 01 de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do Serviço Social em todo o país. *Diário Oficial da União*, 5 jul. 1938. Seção 1, p. 13384.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Lei nº 12.435, de 6 de junho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 dez. 1998. p. 1.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Lei nº 8.742/1993, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 1993. p. 18769.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). Decreto-lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 out. 1942.

BRASIL. *Programa Bolsa Família*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia>>. Acesso em: 28 out. 2006c.

BRASIL. Resolução CNAS nº. 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 2004.

BRASIL. *Sistema Único da Assistência Social*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/conheca>>. Acesso em: 28 out. 2006b.

BRASIL. Tesouro Nacional. Conheça o SIAFI. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/conheca-o-siafi>>. Acesso em 30 nov. 2013.

BRUNHOFF, Suzanne de. *A hora do mercado: crítica do liberalismo*. Trad. Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.

BRUNHOFF, Suzanne de. *Estado e Capital: uma análise da política econômica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

BRUNHOFF, Suzanne de. Crise capitalista e política econômica. In: POULANTZAS, Nicos (Org.). *A crise do Estado*. Lisboa: Moraes Editores, 1978.

CARCANHOLO, Reinaldo. A ofensiva neoliberal e seu significado. In: MALAGUTI, Manoel L.; CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D. *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da nossa época).

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARONE, Edgard. *Classes sociais e movimento operário*. São Paulo: Ática, 1989. (Série Fundamentos, n. 40).

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo. *Revista de políticas públicas*, São Luís, v. 6, p. 41-63, 2002.

CARVALHO, Alysson. Assistência Social: uma política convocada e moldada para constituir-se em “governo paralelo da pobreza”. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano 15, n. 46, p. 86-103, dez. 1994.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Um questionamento da bibliografia brasileira sobre políticas urbanas. *BIB*, n. 31, Rio de Janeiro, jan./jun.1986.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. A política de assistência social e os desafios da implementação das medidas de PSC em Mossoró/RN. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE E PRÉ-ALAS, 15., 2012, Teresina. *Anais...* Teresina: UFPI, 2012a.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. A concepção de justiça social na política de assistência social brasileira: uma leitura a partir da teoria de John Rawls. In: ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL (ENPS), 7., 2012, Vitória. *Anais...* Vitória: UFES, 2012b.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Patrimonialismo estatal: breves reflexões a partir de Raízes do Brasil. *Revista Inter-Legere*, Natal: UFRN, 2010.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. *Implementação da política de assistência social em Mossoró/RN: uma avaliação a partir dos Centros de Referência da Assistência Social*. 2009. 168 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009a.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Implementação da Política de Assistência Social no município de Mossoró/RN: limites e potencialidades. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE NORDESTE, 14., 2009, Recife. *Anais...* Recife: UFRPE, 2009b.



CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Implementação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS): limites e potencialidades da PNAS em Mossoró/RN. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS-JOINPP, 4., 2009, São Luís. *Anais...* São Luís: UFMA, 2009c.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Política Nacional de assistência social: reflexões sobre o processo de implementação em Mossoró/RN/Brasil. In: CONGRESSO LUSO-AFROBRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS: SOCIEDADES DESIGUAIS E PARADIGMAS EM CONFRONTO, 10., 2009, Braga. *Anais...* Braga: Universidade do Minho, 2009d.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUZA, Lincoln Moraes de. Poulantzas & Offe: contribuições para um debate sobre a política pública de assistência social. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS (JOINPP), 5., 2013, São Luís. *Anais...* São Luís: UFMA, 2013.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Implementação e avaliação da política de assistência social: apontamento a partir das concepções teóricas de políticas públicas. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL E IV SEMINÁRIO DE MODELOS E EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS (IV SEMEAP), 2012, Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 2012.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. A assistência social no Brasil: um paradoxo entre política social e política de combate à pobreza. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS-JOINPP, 5., 2011, São Luís. *Anais...* São Luís: UFMA, 2011.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Questão social e proteção social: uma (re)leitura da Política Nacional de Assistência Social. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL DE SERVIÇO SOCIAL: O DESAFIO DE CONCRETIZAR DIREITOS NUMA SOCIEDADE GLOBALIZADA E DESIGUAL, 19., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: Centro de Convenções de Salvador, 2008.

CASTRO, Márcia S. P. et al. O atendimento da medida socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC): para além dos parâmetros de atuação do(a) assistente social na política de assistência social. In: QUEIROZ, Fernanda Marques de; SILVA, Telma Gurgel da; RUSSO, Gláucia Helena de Araújo. (Org.). *Política social, serviço social e gênero: múltiplos saberes*. 1. ed. Mossoró: Edições UERN, 2012. p. 127-143.

CASTRO, Márcia S. P. et al. *Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em Mossoró: novas demandas, novos desafios*. Relatório de Pesquisa. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2010a.

CASTRO, Márcia S. P. et al. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em Mossoró: novas demandas, novos desafios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS-CBAS, 13., 2010, Brasília. *Anais...* Brasília-DF: Centro de Convenções Ulisses Guimarães, 2010b.

CASTRO, Márcia S. P. et al. A política de assistência social no Brasil: reflexões sobre seu processo de implementação. In: ENCONTRO DE PESQUISA E EXTENSÃO DA UERN-ENCOPE, 15., 2008, Mossoró/RN. *Anais...* Mossoró: UERN, 2008.

CHESNAIS, François. Mundialización: el capital financier en el comando. In: BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos (Org.). *Coyuntura actual, latinoamericana y mundial: tendencia y movimientos*. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca latinoamericana de servicio social. Serie antologías; v. 14).

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Org.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

COELHO, Maria Ivonete Soares. *Municipalização da assistência social e desenvolvimento local: um estudo da política municipal de assistência social em Mossoró/RN (1996-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2006.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p. 65-104.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível*. São Paulo: Cortez, 2004.

DA MATTA, Roberto. *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DEMO, Pedro. *Educação pelo avesso: assistência social como direito e como problema*. São Paulo: Cortez, 2000.

DIAS, Rodolfo Palazzo. Bob Jessop e a abordagem relacional-estratégica. *Cadernos CEMARX*, São Paulo, UNICAMP, n. 6, 2009.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política brasileira de combate à pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e o Mundo: no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 299-328, maio 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas. In: ALTIMIR, O. *Reformas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina*. Santiago/CHL: Cepal, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Brasil, o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Santiago/CHL: CEPAL, 1993. (Série Reformas de Política Pública).

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais hoje*, 1989. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, ANPOCS, p. 13-60, 1989.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRAIBE, Sônia Maria; AURELIANO, Liana. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: MPAS/CEPAL. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília: MPAS/CEPAL, v. 3, 1989.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 11. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FALCÃO, Maria do Carmo B. de Carvalho. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza;

FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

FALEIROS. Vicente de Paula. *Previdência social: conflitos e consensos*. Ser Social, Brasília, n. 11, mar. 2010. Disponível em: <[http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/287](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/287)>. Acesso em: 16 jun. 2011.

FALEIROS. Vicente de Paula. *A Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS. Vicente de Paula. *O que é política social*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006. (Coleção Primeiros Passos; 168).

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise & conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez. 1986.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, jul./dez. 1997.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, jun. 2000.

GERSCHMAN, Silvia. Sobre a formulação de políticas sociais. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (Org.). *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1989.

GOUGH, Ian. Gastos del Estado en el capitalismo avanzado. In: SONNTAG, Heinz Rudolf; VALECILLOS, Hector. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. 9. ed. Caracas: Siglo Veintiuno, 1977.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. (Prefácio de Antônio Cândido). 13. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 33, jun. 2009a.

JESSOP, Bob. Althusser, Poulantzas, Buci-Glucksmann: desenvolvimento ulteriores do conceito gramsciano de Estado integral. *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 1, tomo 7, n. 29, 2009b.

JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. *Revista Idéias*, ano 14, (1/2), 2007.

JESSOP, Bob. A globalização e o Estado nacional. *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 1, tomo 7, 1998.

JESSOP, Bob. On the Originality, and Actuality of Nicos Poulantzas. *Studies in political economy*, 34, spring 1991.

JESSOP, Bob. *Nicos Poulantzas: Marxist theory and political strategy*. London: Macmillan, 1985.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KEANE, John. Introduction. In: OFFE, Claus. *Contradictions of the welfare state*. Trad. livre de Marcelo Henrique Carneiro Camilo. Massachusetts: The MIT Press, 1984.

LAMOUNIER, Bolívar (Coord.). Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. *Estudos de política agrícola*, Brasília, n. 9, jan. 1994.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia da Letras, 2012.

LESSA, Sérgio. *Capital e estado de bem-estar: o caráter de classe das políticas públicas*. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 22, jul./aug. 1972.

LOWI, Theodore. Decision making vs. policy making: toward an antidote for technocracy. *Public Administration Review*, v. 30, may/june 1970.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16, july 1964.

MARSHALL, T. H. *Política social*. Trad. de Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Servicio Social: identidad y alineación*. Trad. de Alejandra Pastorini e Carlos Montaña. São Paulo: Cortez, 1995. (Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social).

MARTINS, Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto (Reladoras). A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 73, p. 46-74, 2003.



MARX, Karl. *O 18 brumário de Luís Bonaparte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. Trad. de Maria Lúcia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. *Análise & conjuntura*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 40-55, jan./abr. 1987.

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1996)*. São Paulo; Brasília; Sumaré; ANPOCS; CAPES, 1999.

MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Versión española a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Ariel, 1992.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2008.

MILIBAND, Ralfh. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

NEDER, Ricardo Toledo. Políticas distributivas e legitimidade política. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, maio/ago. 1986.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESPAPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 1992.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela. A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais do século XXI. *Germinal: marxismo e educação em debate*, Londrina, v. 1, n. 2, jan. 2010.

O'CONNOR, James. *USA, a crise do Estado capitalista*. Trad. de João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. Princípios de justiça e o futuro do Estado de bem-estar social. In: SOUZA, Daiton Gonzaga de; PETERSEN, Nikolai (Org.). *Globalização e justiça II*. EDIPUCRS, 2005.

OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política de educação – contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 35, abr. 1990.

OFFE, Claus. *Contradictions of the welfare state*. Massachusetts: MIT Press Edition, 1984a. (Introducción).

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984b. p. 140-177.

OFFE, Claus. The Theory of the Capitalist State and the problem of Policy Formation. In: LINDEBERG, L. (Ed.). *Stress and contradiction in modern capitalism*. Lexington: Lexington Books, 1975.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 10-53.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado Capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122-137.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996*. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0649.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0649.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2013.

OLIVEIRA, Valéria Resende de. Reflexões sobre a Política de Assistência no Brasil. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 75-87, nov. 1989/jan. 1990.

PASTORINI, Alejandra. *A categoria “questão social” em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção questões de nossa época; v. 109).

PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 56, p. 60-76, mar. 1998.

POMPERMAYER, Malori José. Estrutura agrária e políticas públicas. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, n. 3, 1985.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

POULANTZAS, Nicos. El problema del estado capitalista. In: MILIBAND, Ralfh; POULANTZAS, Nicos; LACLAU, Ernesto. *Debates sobre el Estado capitalista/1: Estado y classe dominante*. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.

POULANTZAS, Nicos. *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*. 4. ed. México: Ediciones pasado y presente, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais do Estado capitalista*. Porto: Portocalense, v. 2, 1971. (Coleção A4).

POULANTZAS, Nicos; MILIBAND, Ralfh. *Debate sobre o estado capitalista*. Porto: Crítica e sociedade, 1975.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Trad. de Argelina Cheirub Figueiredo, Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

PRZEWORSKY, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. (Org. Erin Kelly). São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. *Pobrezas e desigualdade no terceiro mundo*. Trad. de Catherine M. Matieu. São Paulo: Nobel, 1997.

SALISBURY, Robert H. The analysis of Public Policy: a search for theories and roles. In: RANNEY, A. (Ed.). *Political science and public policy*. Chicago/EUA: Marklam, 1968.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. (Contribuições em Ciências Sociais; 1).

SCHMIDT, Benício Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, L&PM, 1983.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. Comunidade Solidária: contradições e debilidades. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano 20, n. 60, jul. 1999.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back*. London: Cambridge University Press, 1986.

SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. *Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado das 11 milhões de famílias*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para discussão, n. 1396).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 16 out. 2007.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Lincoln Moraes. Algumas questões sobre a crise e as abordagens de Estado e políticas públicas. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS (JOINPP), 5., 2013, São Luis. *Anais...* São Luis: UFMA, 2013.

SOUZA, Lincoln Moraes. Comentando as classificações de políticas públicas. *Revista Cronos*, Natal, v. 11, p. 161-197, jan./jul. 2010.

SOUZA, Lincoln Moraes. *Políticas públicas: introdução às atividades e análise*. Natal: EDUFRN, 2009.

SOUZA, Lincoln Moraes. A agenda e as agendas no Brasil. *Cronos*, v. 7, n. 1, Natal, jan./jun. 2006.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia. *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo: EDUC, 1990.

SPOSATI, A. A assistência social e a trivilização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C.; FLEURY, S. M. T. (Org.). São Paulo: Cortez, 1989. p. 5-30.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TAPIA, Jorge; ARAÚJO, Ângela M. C. Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate. *Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, Campinas, n. 22, out. 2001.

THERBORN, Göran. As teorias do Estado e seus desafios no fim do século. In: BORON et al. *Pós-neoliberalismo: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

TORRES, Iraildes Caldas. *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder.* São Paulo: Cortez, 2002.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. *Serviço Social e Sociedade: Assistência Social, Políticas e Direitos*, São Paulo: Cortez, ano 25, n. 77, mar. 2004a.



## MINICURRÍCULO

**P**rofessora Adjunta do curso de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Graduada em Serviço Social (1990) e Especialista em Antropologia (1998) pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mestre (2009) e doutora (2014) em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Vice-coordenadora e docente do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN. Desenvolve atividades docentes na área de Serviço Social, com ênfase em Fundamentos Históricos Teórico-metodológicos do Serviço Social, desenvolvendo, também, atividades de pesquisa e extensão com os seguintes temas: atuação profissional em Serviço Social, implementação e avaliação de Políticas Sociais, com destaque para a Política de Assistência Social e para as políticas pertinentes à área da criança e do adolescente. Integrante dos seguintes grupos de pesquisa: Grupo Interdisciplinar de Estudo e Avaliação em Políticas Públicas (GIAPP/UFRN) e Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Públicas (GEPP/UERN).



Este livro foi projetado pela equipe  
da EDUFRRN - Editora da Universidade  
Federal do Rio Grande do Norte.

