

Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP
Instituto de Ciências Sociais E Aplicadas - ICSA
Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e Serviço Social - DECSO
Curso de Serviço Social

Kelhy Aparecida de Souza

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA: as particularidades do município
de Catas Altas (MG)**

Mariana

2016

Kelhy Aparecida de Souza

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA: as particularidades do município
de Catas Altas (MG)**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Ms. Isis Silva Roza

Mariana

2016

Catálogo na fonte: Bibliotecário: Essevalter de Sousa - CRB6a. - 1407 - essevalter@sisbin.ufop.br

S729a Souza, Kelhy Aparecida de
Assistência Social e Cultura Política as particularidades
do município de Catas Altas (MG) [CD-ROM]/ Kelhy Aparecida
de Souza.-Mariana, MG, 2016.
1 CD-ROM; 4 3/4 pol.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Sociais
Aplicadas, Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo
e Serviço Social, DECSO/ICSA/UFOF

1. Assistência social - Teses - Mariana (MG). 2. Cultura
política - Mariana (MG). 3. Clientelismo - Mariana
(MG) - Teses. 4. MEM. 5. Monografia. I. Roza, Isis
Silva. II. Universidade Federal de Ouro Preto - Instituto
de Ciências Sociais Aplicadas - Departamento de Ciências
Sociais, Jornalismo e Serviço Social. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 364.3
: (815.1)
: 15
: 1415438

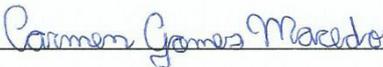
“ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA: as particularidades do município
de Catas Altas (MG)”

Kelhy Aparecida de Souza

ORIENTADOR (A): Isis Silva Roza

Trabalho de Conclusão de Curso submetida ao curso de Serviço Social da Universidade
Federal de Ouro Preto – UFOP, como parte dos requisitos necessários à obtenção do
título de bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: 09/08/2016



Carmem Gomes Macedo



Esdras Tavares de Oliveira



Isis Silva Roza

Ao meu filho, minha mais pura forma de amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, meus pais Erlane e Antônio e minhas irmãs Karem e Keila por terem me apoiado nessa trajetória com todo suporte e carinho necessários, em especial a minha mãe que tanto se esforçou para contribuir com a conclusão deste trabalho.

Meu amado filho, que mesmo ainda pequeno teve que suportar minha ausência em vários momentos da graduação, foi meu incentivo a concluir essa jornada, meu conforto e alegria. Ao meu companheiro Henrique pelo cuidado e amor.

Aos professores: Esdras pelo carinho e aporte durante as breves orientações e a minha orientadora Isis pela paciência, incentivo e por ter acreditado neste trabalho.

Aos trabalhadores da Secretaria de Assistência Social e CRAS de Catas Altas que tanto contribuíram para a construção desta pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo, analisar os impactos da cultura política da assistência social em Catas Altas (MG). O estudo se desenvolveu por meio de pesquisa qualitativa utilizando da entrevista semiestruturada. Foram entrevistadas 7 profissionais que atuaram (4 ainda atuam) na assistência social no município. Nessa direção, foi realizada uma breve análise das relações que compõem esta política pública no município a partir das falas dos trabalhadores, explicitando assim o debate acerca da cultura política da assistência social no município em questão. Os resultados apontaram que traços conservadores representados pela cultura assistencialista baseada na ideologia do favor, na ajuda, nas relações pessoais e de poder, no clientelismo e no patrimonialismo são marcantes na conjuntura atual de Catas Altas. Esta cultura endossada pelo neoliberalismo, que reduz a atuação do Estado, dificulta a efetivação de projetos de caráter democratizado, que rompem com as bases arcaicas nas quais as políticas públicas se gestam, como propõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), culminando na não efetivação e reconhecimento dos direitos sociais.

Palavras Chave: Assistência Social. Cultura Política. Assistencialismo. Clientelismo.

ABSTRACT

This course conclusion work aims to analyze the political culture of social assistance in Catas Altas (Minas Gerais). The study was developed through qualitative research using semi-structured interviews. They interviewed seven professionals who worked (4 still act) in foster care in the city. In this direction, a brief analysis of the relationship was made that make this public policy in the city from the workers' statements, thus making explicit the debate about the political culture of social welfare in the municipality in question. The results showed that conservative traits represented by the welfare culture based on favor of ideology, help in personal relationships and power, clientelism and paternalism are striking in the current conjuncture of Catas Altas. This endorsed by neoliberal culture, which reduces the State's action hinders the execution of democratized character designs that break with the archaic basis on which public policies are They bear as the Single Social Assistance System (ITS), culminating in not realization and recognition of social rights.

Keywords: Social Assistance. Political Culture. Welfarism. Clientelism.

LISTAS DE SIGLAS

BF – BOLSA FAMÍLIA

BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

CAP – CAIXA DE APOSENTADORIA E PENSÃO

CF88 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

CIT - COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE

CLT – CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

CMAS – CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CMDCA – CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

CMDI – CONSELHO MUNICIPAL DO DIREITO DO IDOSO

CMDM – CONSELHO MUNICIPAL DO DIREITO DA MULHER

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CNSS- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CREAS – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FUNABEM – FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM ESTAR DO MENOR

IAP – INSTITUTO DE APOSENTADORIA E PENSÃO

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

LBA – LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA

LOAS – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

MARE – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

MG – MINAS GERAIS

NOB – NORMA OPERACIONAL BÁSICA

PNAS – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SENAI - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL

SESI – SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA

SNAS – SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. POLÍTICAS SOCIAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	12
1.1 A Construção da Assistência Social no bojo das Políticas Públicas	12
1.2 A Assistência Social no contexto neoliberal e de Reforma do Estado	21
2. A CULTURA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONSTRUÇÃO E DEBATE	28
2.1 Cultura e Cultura Política	28
2.2 Cultura Política no Brasil e na Assistência Social.....	32
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA EM CATAS ALTAS (MG)	40
3.1 Metodologia	40
3.2 Catas Altas: apontamentos iniciais sobre o campo de pesquisa	41
3.3 A construção da Assistência Social no município	42
3.4 A análise de dados	45
3.4.1 Assistência Social e Cultura Política em Catas: favor ou direito?	46
3.4.1.1 <i>Os objetivos da política de Assistência Social e o princípio da garantia à autonomia dos usuários dos serviços</i>	46
3.4.1.2 <i>Participação social e o conselho de assistência social</i>	50
3.4.1.3 <i>Favor ou Direito?</i>	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	56
APÊNDICE	59

INTRODUÇÃO

A formação sócio-histórica e as particularidades do desenvolvimento capitalista no Brasil foram determinantes para a construção da cultura política nacional. A história de nosso país é constituída por uma cultura predominantemente moralista e autoritária, baseada em relações assistencialistas, clientelistas e paternalistas, revelando um impasse para a efetivação da cultura democrática e de direitos. Tendo a assistência social como centro deste estudo, é fundamental considerar esse movimento histórico nacional e apreender os traços mais expressivos que se instituem na construção desta política. A cultura política representada na assistência social se fortalece pela via da benesse, do assistencialismo e clientelismo que sustentaram suas práticas até o final da década de 1980.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 - também denominada como “Constituição Cidadã” - foi sendo instituída uma nova perspectiva em que a assistência social, incluída no campo da seguridade social, passa a ser tratada como política pública, sendo dever do Estado e direito daquele que dela necessitar. A partir de 1993, essa concepção se adensa e por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essa política foi regulamentada e se estabeleceram normas, critérios e objetivos num conjunto que delinea e organiza a assistência social. Nos últimos anos vem sendo construído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que avança ainda mais no sentido de reconfigurar a cultura política da assistência social, porém, o Estado neoliberal fundamentado no mínimo para o social não permite que este sistema seja efetivado em sua totalidade, mantém-se assim, os traços conservadores da história do Brasil, repondo a “cultura do atraso”, onde práticas oligárquicas de mando, autoritarismo, assistencialismo e favor se repõem sobre nova roupagem. A dificuldade de rompimento com tais práticas impossibilita o processo de efetivação e universalização dos direitos, se desdobrando em uma não democracia.

Busca-se assim contrarrestar uma das marcas da história política brasileira, que se construiu ao revés do imaginário igualitário da modernidade. História Política assentada na “ideologia do favor, como a nossa mediação quase universal”, que foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público. Uma sociedade hierarquizada que repõe no dia-a-dia e de forma ampliada privilégios, violências e discriminações de renda, poder, de raça, de gênero, entre outras, ampliando o fosso das desigualdades no marco diversificado das manifestações da questão social. (IAMAMOTO, 2006, p. 145)

Diante deste contexto, impulsionada pelas inquietações que se deram a partir do estágio na Secretaria Municipal de Assistência Social de Catas Altas, este estudo objetiva

analisar o debate acerca da cultura política no âmbito da assistência social no município, problematizando categorias como: favor, direito e autonomia.

Esta pesquisa se divide em três momentos. No primeiro capítulo, buscamos retomar alguns aspectos da trajetória da assistência social no bojo das políticas públicas brasileiras, identificando seus contextos de maiores transformações salientando as relações entre sociedade e Estado. Em seguida, no segundo capítulo, é abordada a definição das categorias cultura e cultura política, para posteriormente trazer o debate da cultura política no percurso da assistência social no Brasil. No terceiro capítulo, será brevemente apresentado o município objeto deste estudo e a construção da assistência social neste, tendo como marco inicial sua emancipação datada de 1995. Destacamos ainda o ponto crucial de análise, cujo intuito foi o de se buscar as características que compõem a cultura política na assistência social do município de Catas Altas, abordando principalmente a perspectiva de direitos e a autonomia dos usuários.

O trabalho que aqui se materializa, busca trazer uma primeira aproximação à realidade da assistência social no município em questão, se esforçando em contribuir no processo de reflexão dos profissionais inseridos neste espaço e no avanço desta política pública que tão nova se gesta num contexto de práticas arcaicas, que impedem sua materialização enquanto política pública de direito.

1. POLÍTICAS SOCIAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo, em seu primeiro item tem por objetivo realizar um resgate histórico acerca da trajetória das políticas sociais, em especial a assistência social no Brasil, iniciando com breves apontamentos sobre o desenvolvimento do modo de produção capitalista no país e a construção histórica das políticas sociais para o enfrentamento da “questão social¹”.

1.1 A construção da Assistência Social no bojo das Políticas Públicas.

O modo de produção capitalista se desenvolveu de maneira bem particular no Brasil, assim como em outros países de capitalismo tardio. Caio Prado Jr. (1961) traz reflexões acerca das particularidades brasileiras que influenciaram o modo como ocorreu a acumulação de capital no país. Para o autor, a colonização no Brasil serviu a ascensão da acumulação originária de capital nos países centrais, estabelecendo uma relação de subordinação e dependência do país para com o mercado externo, relação que é mantida nos períodos de império e república. O escravismo também tem caráter fundamental na construção do capitalismo e da sociedade brasileira, caráter que marcou de forma decisiva a cultura, os valores, as ideias, a ética, a estética e os ritmos de mudança. “O maior exemplo desse peso é a condição do trabalho nas relações sociais e no ambiente cultural brasileiros, carregados até hoje de desqualificação, a qual é definidora das relações entre capital e trabalho no país” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.72).

O Brasil capitalista moderno seria, então, um presente que se marca por vários passados, em função da via não clássica que orientou o processo de transição para o capitalismo. Prado Jr. (1961) identificou a adaptação brasileira ao capitalismo a partir da substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias numa complexa articulação de ‘progresso’.

O regime republicano no Brasil teve como objetivo fundamental a transformação do ideário acerca do trabalho. Pautado nos preceitos do modo de produção capitalista, todos os trabalhadores livres, sendo eles ex-escravos, imigrantes ou pobres, seriam transformados em trabalhadores assalariados, e para que isso acontecesse ocorreram dois movimentos essenciais

¹“ Em termos histórico-conceituais, a expressão questão social foi utilizada para designar o processo de politização da desigualdade social inerente à constituição da sociedade burguesa. Sua emergência vincular-se-ia ao surgimento do capitalismo e à pauperização dos trabalhadores, e sua constituição, enquanto questão política, foi remetida ao século XIX, como resultado das lutas operárias, donde o protagonismo político da classe trabalhadora – à qual se creditou a capacidade de tornar publicas as suas precárias condições de vida e trabalho, expondo as contradições que marcam historicamente a relação entre capital trabalho.” (MOTA, 2010, p. 35)

– a construção de uma nova ideologia do trabalho e a repressão exercida pela polícia e judiciário. Nesse contexto, estavam presentes conceitos de valorização e supremacia do trabalho, impulsionando a formação da ordem burguesa.

O impulso modernizador submeteu os trabalhadores a uma lógica na qual os que não aceitavam ou não se enquadravam, estavam sujeitos à coerção policial comandada pelo Estado. Segundo Bergalli (apud BACKX; FILHO; PORFÍRIO, 2001, p.11) “qualquer projeto de dominação se constrói sobre a formulação e execução de determinadas estratégias de controle social que visam à imposição de concretos interesses sociais para o conjunto da sociedade”. Para esse autor, tais estratégias manifestam-se em duas instâncias: a informal, que compreende a religião, a educação e o direito; e a formal, que abarca a administração judicial e penitenciária, a administração policial-militar, o poder médico, a psiquiatria e a assistência. Várias instituições foram criadas no intuito de estabelecer novas relações entre as classes e para reorganizar o modo de vida aos padrões, de acordo com o modo de produção capitalista.

O processo de acumulação no país ocorreu de maneira a excluir a classe trabalhadora de qualquer exercício de cidadania, utilizando a coerção e o controle estatal. Durante a República Velha, todos os movimentos de luta popular sofreram violência por parte do Estado que utilizou de repressão e algumas medidas de caráter assistencialista para manter os princípios do liberalismo.

Até a década de 1930, a assistência social no Brasil apresentou um caráter filantrópico e de benemerência, cujas iniciativas e ações ficavam a cargo da solidariedade da sociedade civil, especialmente da igreja católica. Pode-se afirmar que neste período, a pobreza, sendo o objeto de abordagem destas ações, não era encarada como uma das faces da “questão social”, mas como problema individual e passível de ações policiais, afirmando a “[...] face do caráter repressor geneticamente reacionário da burguesia brasileira”(MOTA, 2010, p.48). As ações coercivas da polícia e do judiciário, juntamente com as ações filantrópicas, trabalhavam na ideia de transformação moral dos indivíduos, de forma a eliminar os aspectos que poderiam dificultar a implantação da nova ordem societária visando à civilização dos pobres para o progresso da nação.

A crescente industrialização e urbanização no Brasil, juntamente ao crescimento dos movimentos e lutas sociais nas duas primeiras décadas do século XX, demonstraram que a “questão social” não poderia mais ser tratada como um mero objeto de intervenção policial ou de ações caridosas da sociedade e Igreja.

No contexto pré-30 as ações assistenciais serviram, por um lado, como estratégias para implementação da reforma social e moral do pobre urbano, na perspectiva do

higienismo vigente, e, por outro lado, como mecanismo de manutenção do poder local dos coronéis, por meio de sua utilização como recurso do clientelismo. (BACKX; FILHO; PORFÍRIO, 2001, p.11).

O Estado brasileiro, a partir de 1930, estimula e programa um projeto de desenvolvimento industrial e urbano ampliando as relações capitalistas, constituindo-se como um Estado desenvolvimentista sustentado pela oligarquia agrária junto aos militares nacionalistas e a classe urbana média que estava em formação. Para que o projeto desenvolvimentista fosse implantado, foi necessária a intervenção do Estado na área social para regular a relação entre capital e trabalho. O desenvolvimentismo absorveu conceitos do patrimonialismo e do coronelismo e fez do populismo uma maneira de cooptar a classe trabalhadora.

O governo do Estado Novo (1937-1945), liderado por Getúlio Vargas, reformulou a estrutura dos serviços públicos e criou um quadro de funcionários, para que fossem construídas as políticas sociais públicas. Durante este governo, o modo de produção industrial buscava a adesão da classe trabalhadora e setores sociais por meio do ideal corporativista, em que o Estado é colocado como supremo, exigindo que todos os órgãos e instituições de representação social passassem a ser regulados por ele, ocasionando o enfraquecimento dos movimentos sociais.

Grosso modo, o corporativismo estatal tem como característica principal a identificação entre Estado e sociedade, a fusão do público com o privado. As representações e os representantes dos interesses sociais se encontram subordinados à autoridade estatal quando não são criados por ela. Ou seja, não há autonomia da sociedade civil diante do Estado, o que propicia o estabelecimento de uma relação autoritária, partindo do Estado para a sociedade. (BACKX; FILHO; PORFÍRIO, 2001, p.14).

O chamado corporativismo estatal fundamentou as bases políticas dos países latino-americanos, controlando os espaços de discussão da classe trabalhadora e abrindo espaço para que a classe dominante criasse instituições próximas ao Estado e suas decisões. Para a legitimação dessa nova concepção do Estado, não era mais possível manter somente a coerção, filantropia e outras práticas da República Velha, o Estado passa então a tratar a “questão social” como caso de política exigindo a criação de políticas sociais públicas. Dessa forma, foi sendo construída a ideologia do cidadão a partir do trabalho, ou cidadania regulada², a partir daí os trabalhadores terão acesso às políticas sociais por meio do trabalho formal.

²Nesta concepção, é clara a vinculação entre proteção social e direitos de cidadania ao mercado formal de trabalho. Ou seja, são considerados cidadãos de direito aqueles que possuem carteira assinada.

A era Vargas teve como grande mérito a inclusão das leis trabalhistas, que já existiam para várias categorias de trabalhadores na lógica corporativa, resultando na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943.

A primeira iniciativa para com a assistência social no país por parte do Estado ocorreu por meio da Lei 2.497 de 1935, em que é criado o Departamento de Assistência Social do Estado de São Paulo. Vinculado à Secretaria de Justiça e Negócios Interiores, atuou estruturando os serviços sociais de menores, desvalidos, trabalhadores e egressos de reformatórios, penitenciárias e hospitais, como também, prestou consultoria jurídica ao serviço social.

A ele competiria: a) superintender todo o serviço de assistência social e proteção social; b) celebrar, para realizar seu programa, acordos com instituições particulares de caridade, assistência social e ensino profissional; c) harmonizar a Ação Social do Estado, articulando-a com a dos particulares; d) distribuir subvenções e matricular as instituições particulares, realizando seu cadastramento. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 174)

A partir da experiência do Departamento de Assistência Social no estado de São Paulo, o governo do Estado Novo ultrapassou seu marco de atuação nas relações de trabalho, para também gerir a assistência social, abrindo espaço para um novo trato da “questão social” como caso de política. Em 1938, por meio do decreto-lei nº 525 institui-se a organização nacional do Serviço Social enquanto modalidade de serviço público. Nesse decreto estabelece-se a responsabilidade do Estado em assegurar assistência e proteção social aos desvalidos. Essa nova função do Estado seria gerenciada, em âmbito federal, pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, que trabalhou atuando nos setores mais pobres da população. Nesse período, suas funções específicas foram:

- inquéritos e pesquisas sobre as situações de desajustes sociais;
- a organização do plano nacional de serviço social, englobando os setores público e privado;
- sugerir quanto às políticas sociais a serem desenvolvidas pelo governo;
- opinar quanto à concessão de subvenções governamentais às entidades privadas. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 250)

O CNSS não se constituiu como um grande mecanismo assistencial e caracterizou-se por práticas que serão marcantes na trajetória da assistência social brasileira “manipulação de verbas e subvenções como mecanismos de clientelismo político” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 250) A sua importância se dá no fato de ser o marco em que o Estado se volta à organização das práticas assistencialistas públicas e privadas.

A primeira grande instituição assistencial brasileira foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA)³, uma instituição criada pelo presidente Getúlio Vargas, para atuação da primeira dama Darcy Vargas no âmbito da assistência social, com o intuito de ajudar os familiares dos militares convocados para a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Esta instituição visava à legitimação do governo mediante práticas assistencialistas.

A presidência da LBA foi exclusiva às primeiras damas brasileiras, configurando o chamado primeiro-damismo⁴ na assistência social. Seu caráter de afirmação das práticas clientelistas, conforme os interesses do Estado, rapidamente se estenderam às famílias brasileiras pobres, que foram tratadas como dependentes dos serviços prestados.

Da assistência às “famílias dos convocados”, progressiva e rapidamente a LBA começa a atuar em praticamente todas as áreas de assistência social, inicialmente para suprir sua atividade básica e em seguida visando a um programa de ação permanente. Nesse sentido se constituirá em mecanismo de grande impacto para a reorganização e incremento do aparelho assistencial privado e desenvolvimento do Serviço Social como elemento dinamizador e racionalizador da assistência. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p.251-252).

Torres (2002) afirma que a LBA foi vista como um órgão que faz o bem, ajudando aos necessitados, um órgão benevolente dirigido pelas primeiras damas, configurando a ponte pela qual o Estado estende suas mãos aos pobres. Esse movimento de concepção se confunde e configura a assistência social aos pobres. A partir daí, o papel das primeiras damas se relaciona à figura generosa e de caridade humana no imaginário da classe subalterna, isenta de criticidade e permeada por passividade e opressão.

No âmbito da previdência social, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) como um avanço ao modelo de 1923 (Caixas de Aposentadoria e Pensão-CAPs) que constituía uma estrutura de previdência de acordos entre empregados e empregadores, sem interferência do Estado. Os IAPs se apresentam como a forma previdenciária gerida pelo Estado através do Ministério do Trabalho pelo qual era obrigatória a filiação de todas as categorias profissionais ligadas a ele. Com isso, o Estado, além de exigir o reconhecimento legal das profissões, regulava os serviços e direitos sociais dos trabalhadores.

³Objetivos principais da LBA (art. 2º de seus Estatutos):

1. Executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada;
2. congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social;
3. Prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo;
4. trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 250)

⁴ O primeiro damismo na Assistência Social reafirma o patrimonialismo como determinante na condução dessa política que será utilizada de forma a conseguir apoio político para os governos.

As políticas e serviços sociais, durante o governo do Estado Novo, foram criadas e utilizadas como instrumento de controle social e político da classe trabalhadora para manutenção e, principalmente, desenvolvimento do modo de produção capitalista. Neste contexto é inaugurado o Serviço Social de Aprendizagem Industrial (SENAI) com o papel de organizar e administrar as escolas de qualificação de mão de obra, visando a adequação desta mão de obra à indústria capitalista emergente. Esta instituição foi a primeira grande instituição social gerida diretamente pela burguesia industrial. Cria-se também o Serviço Social da Indústria (SESI) tendo como atribuição o estudo, planejamento e execução de ações que visavam o bem estar dos trabalhadores da indústria.

Nos anos de 1950, a política desenvolvimentista foi sendo implementada no Brasil. Nesse modelo de política, o Estado se propunha a intervir de maneira mais ativa nos âmbitos econômico e social, sendo que, “a palavra de ordem era “planejar e crescer economicamente”” (MOLJO, 2004-2005, p. 174). Entretanto, as políticas sociais ficaram a segundo plano, a prioridade do governo era o desenvolvimento nacional fortalecendo o crescimento das indústrias nacionais e estrangeiras.

No final dos anos de 1960, o modelo desenvolvimentista mostrou seu esgotamento. A crise do capital durante esse período e o controle dos movimentos sociais contribuiu para que fosse instaurada, num processo de reação burguesa, a ditadura militar, a fim de manter a ordem e os interesses da classe dominante, para que fossem aprofundadas as relações capitalistas no Brasil.

No período ditatorial iniciado em 1964, a conjuntura era de exclusão dos trabalhadores das decisões governamentais, da intensificação da repressão como forma de garantia do poder de classe e do aumento dos níveis de produtividade. Os governos militares trabalharam as políticas sociais de forma marcadamente assistencialista no intuito de tutelar os demandatários das políticas públicas e despolitizar as organizações trabalhistas para legitimação do regime, configurando uma ação que articulava repressão e assistência. Neste período as manifestações da “questão social” se agravaram e assumiram contornos assustadores.

As ações no âmbito da assistência social foram ampliadas, possibilitando certo enriquecimento das políticas sociais. Conforme afirma Faleiros citado por Behring e Boschetti (2009, p.136), “[...] no contexto de perda de liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais”.

A previdência social toma moldes uniformes e centralizados, sendo os benefícios expandidos para trabalhadores rurais, empregadas domésticas, jogadores de futebol e autônomos. Cria-se também a Renda Mensal Vitalícia, no valor de meio salário mínimo, para idosos pobres que tenham contribuído por pelo menos um ano para a previdência.

Em 1974, cria-se o Ministério da Previdência e Assistência Social absorvendo a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, que logo se transforma no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social.

Nessa associação entre previdência, assistência e saúde, impôs-se uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, em estreita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade. (BRAVO apud BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 137)

Sobre as políticas sociais no período ditatorial, Behring e Boschetti (2009) fazem outra importante consideração sobre o caráter dual das mesmas, referindo-se ao público e privado.

Contudo, no mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social que do Welfare State europeu. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 137)

Em 1974, num cenário de acirramento da “questão social” em suas múltiplas expressões, de enorme concentração de renda por uma minoria, e no esgotamento do regime ditatorial, inicia-se um processo de abertura lenta e gradual, possibilitando o processo de transição para uma democracia afinada às orientações neoliberais que estavam sendo mundializadas.

A década de 1980, considerada como a década perdida economicamente, foi marcada pela dívida externa, baixa taxa de crescimento nacional e industrial, baixa taxa de investimento e a exacerbação da inflação, deixando como opção para o governo a emissão de títulos da dívida e elevação de juros, alimentando cada vez mais a inflação. Os efeitos desta opção foram diversos: desemprego; aumento da informalidade na economia; favorecimento de exportação; crise dos serviços públicos que não deram conta da grande demanda.

Os anos de 1980, apesar do desastre econômico, foi palco de grandes conquistas democráticas, em função das lutas sociais em defesa de uma nova Constituição. A retomada do Estado democrático de direito e a Constituinte possibilitaram um espaço de esperança e

disputa em busca de mudanças para os trabalhadores brasileiros. O movimento dos trabalhadores ultrapassou as amarras da elite brasileira e contribuiu enormemente nas decisões políticas do país naquele momento. Temos, neste contexto:

[...] reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas e reforma agrária. (BEHRING, BOSCHETTI, 2009, p.140)

Em contraposição, o neoliberalismo que adentrava o país durante o processo de elaboração da Constituinte, fez com que se formasse um processo de mobilizações e contra mobilizações na defesa de interesses específicos. Nesse cenário, estavam se confrontando dois projetos políticos distintos, cada um defendendo seus interesses. De um lado tínhamos a “democracia de massas” defendendo os interesses da classe trabalhadora, sendo representado pelos sindicatos de classe e diversos movimentos sociais populares; do outro, o projeto “liberal-corporativismo” que defendia interesses múltiplos e frágeis de caráter conservador. A Constituição Federal de 1988 (CF88) também conhecida como “Constituição Cidadã” absorveu elementos defendidos pelos dois, avançando na universalização das políticas públicas e ampliação dos direitos trabalhistas, como também manteve o caráter conservador peculiar da nossa sociedade.

A constituição Federal de 1988 tem como maior avanço o campo dos direitos sociais, reconhecendo as desigualdades sociais e impondo soluções.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Neste campo, a Constituição cria o sistema de seguridade social⁵, composto pelo tripé: saúde, assistência social e previdência social. Este sistema é trabalhado ao longo do texto

⁵ “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;
 II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
 III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
 IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
 V - equidade na forma de participação no custeio;
 VI - diversidade da base de financiamento;
 VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (Brasil, 1988)

constitucional entre os artigos 194 (onde é criado) e 204, determinando como este tripé deverá ser estabelecido. A política de saúde é apresentada como direito de todos os cidadãos e dever do Estado; a previdência social é constituída mediante contribuição; já a assistência social será proporcionada a quem dela necessita, não condicionada à contribuição.

Assim, é possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício de sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para cobertura ações contributivas para a política previdenciária e ações não-contributivas para com a política de saúde e assistência social. (COUTO, 2010, p.159)

Com destaque para a política de assistência social, objeto deste estudo, deve-se elucidar o caráter inovador que o texto constitucional trás à assistência social. Instituído-a como política social dirigida àquela população que dela necessitar, sua compreensão passa a ser como campo para prover o que os cidadãos necessitarem para enfrentar as dificuldades que possam ser impostas. Assim, refere-se a ela:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, é necessário afirmar que a instituição da seguridade social como instrumento de proteção social na Constituição de 1988 é um marco na construção dos direitos sociais no Brasil, pela primeira vez é apontado constitucionalmente e afirmado legalmente a responsabilidade do Estado frente às necessidades sociais.

As camadas populares que participaram do processo de elaboração da Constituinte continuaram a lutar na defesa de seus interesses, em busca da aprovação de leis complementares, que regulamentassem as políticas públicas. A assistência social foi a última área da seguridade a ser regulada. Cinco anos após a Constituição, foi elaborada e encaminhada ao Congresso a Lei nº 8.742/93, intitulada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que finalmente regulamenta a política de assistência social e a inclui no campo dos direitos sociais. Sua definição no documento é bastante clara:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através

de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 1993)

Assim, a LOAS afirma a assistência social como direito social, indicando a responsabilidade estatal e com vistas a reconstruir o quadro da assistência social no Brasil. Seguindo a referência da Constituição de 1988, no sentido de que a assistência social deverá prover o necessário para o enfrentamento das dificuldades que possam ser impostas nas vidas dos cidadãos, a LOAS institui e garante um único benefício, o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O BPC é traduzido do direito ao salário mínimo ao idoso e pessoas com deficiência. Este benefício garante 1 (um) salário mínimo às pessoas com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais observando para acesso, o critério de renda previsto na lei. O critério da renda aponta o dilema do acesso restritivo aos benefícios desta política.

Contudo, mesmo com os enormes avanços neste campo e a regulamentação dos direitos através da Constituição Federal de 1988 e de legislações complementares, temos os retrocessos advindos da implantação do neoliberalismo durante a década de 1990.

1.2 A Assistência Social no contexto neoliberal e de Reforma do Estado.

Mesmo com o reconhecimento da assistência social enquanto política social pública na Constituição de 1988 e na LOAS, o contexto de formação da sociedade brasileira que, historicamente associou os direitos sociais aos “merecedores” (vinculados ao trabalho formal), ao assistencialismo e filantropia da sociedade; às práticas paternalistas, clientelistas/assistencialistas do Estado; e a conjuntura neoliberal interferiram na construção

contraditória desta política a partir dos anos de 1990. O Estado brasileiro tem sido atravessado pelo pensamento, advindo da classe dominante, de uma reordenação de sua atuação na vida social, precarizando as condições dos serviços prestados pelas políticas públicas, se desdobrando em uma estagnação ou retrocesso dos ideários elaborados na constituinte.

A refuncionalização do Estado, desde a década de 1990, minimizou sua atuação na vida social do país, indo na contramão dos preceitos instituídos na Constituição Federal de 1988. A dita “crise fiscal do Estado” foi um dos mecanismos usados para justificar a baixa qualidade dos serviços na área social oferecidos à população. No governo de Fernando Henrique Cardoso e seguido pelos governos Lula/Dilma, o Estado aplicou medidas do receituário neoliberal que vão de encontro a uma das premissas do capitalismo financeiro: lucratividade do setor bancário privado e financeiro.

A política econômica que vigora desde o governo FHC, além de ter reduzido as receitas repassadas aos estados e município, fez com que uma parte delas fosse destinada à amortização de dívidas, resultando em uma enorme desqualificação dos serviços sociais prestados e prejudicando as camadas mais empobrecidas da sociedade que ficam à mercê dos serviços públicos.

O Estado demonstra sua não preocupação com as políticas sociais, sendo que, a diferença dos gastos nas áreas sociais e no pagamento da dívida externa materializam essa percepção. “ O orçamento de 2001 mostra um gasto de “53 bilhões em saúde, educação, erradicação da pobreza, cultura e ciência e tecnologia, contra 140 bilhões na rolagem da dívida externa” (SITCOVSCY, 2010, p. 150).

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) - mecanismo pelo qual o governo pode utilizar as receitas da união, de recursos da área social para qualquer outra que achar necessário, colaborando para o crescimento do superávit primário⁶ - também incide no adensamento da negligência do Estado frente aos direitos sociais. A busca por um superávit cada vez maior agrava ainda mais a “questão social”, inviabilizando o enfrentamento de suas expressões, diante da diminuição das políticas sociais e a desresponsabilização do Estado, gerando um processo de mercantilização das políticas públicas, como a expansão da refilantropização da assistência social e a privatização da saúde e previdência. Esses processos culminaram em uma nova concepção de seguridade social, que institui os sujeitos de direitos como consumidores, numa relação com instituições do mercado que substituem o Estado.

⁶Superávit primário é o resultado da diferença entre receita e despesa, excluindo o pagamento de juros da dívida.

O Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) no governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo como seu principal dirigente Bresser Pereira, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Estado que foi o documento norteador das significativas transformações que ocorreram no Estado brasileiro naquele período, em um intenso processo de contrarreformas.

Behring e Boschetti (2009) trazem uma crítica acerca da aplicação errônea do termo “reforma” utilizado para autodenominação do projeto criado em 1990. Segundo as autoras, o termo refere-se a um conteúdo que aborda estratégias de viés social-democrata que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista tendo em vista melhores condições de vida e trabalho para as maiorias. A exemplo temos o *Welfare State*⁷, como uma tentativa de combinar a acumulação e diminuir a desigualdade com alguma distribuição de renda. Na particularidade brasileira, o sentido do termo reforma não se afina aos preceitos do movimento operário.

Portanto, o reformismo, mesmo que não concordemos com suas estratégias e que se possa e se deva criticá-lo, como o fizeram revolucionários de períodos diferentes, a exemplo de Rosa Luxemburgo e Ernest Mandel, dentre outros, é um patrimônio de esquerda. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 149)

Considerando o caráter reformista dos avanços da constituição de 1988, o processo dito “Reforma do Estado” pode ser considerado uma “contrarreforma” que vem impossibilitar quaisquer outras formas de mudança que contribua na condição de vida e trabalho da classe trabalhadora. Observando o perfil conservador e antidemocrático da burguesia brasileira, pode-se dizer que as reformas democráticas seriam possíveis no Brasil, somente com a superação do Estado burguês, uma vez que todos os processos de transformação social ocorridos foram práticas de modernização e desenvolvimento num comando de cima para baixo, possibilitando melhores condições na vida dos trabalhadores de forma extremamente limitada e dentro do controle da classe dominante, que objetiva sempre a acumulação de riqueza por sua parte.

O “reformismo” neoliberal foi centrado no ajuste fiscal, justificado pela necessidade de contrarreforma do Estado para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos. No mesmo passo em que se discursava a redução de custos, o Estado econômico brasileiro se insere no cenário internacional do mercado financeiro gerando um enorme crescimento das dívidas interna e externa.

⁷ O *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social surgiu no final da Segunda Guerra Mundial na Europa, pode ser compreendido, a grosso modo, como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade suprir a sociedade no sentido de manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida para o enfrentamento dos efeitos deletérios do modo de produção capitalista.

A criação de agências executivas e organizações sociais constitui o Programa Nacional de Publicização dentro da “reforma” do Estado, que junto com a regulamentação do terceiro setor para a execução das políticas públicas, vão configurar o novo trato das políticas por parte do Estado em um serviço pautado na solidariedade e trabalho voluntário. Neste cenário, a assistência social é posta como setor de serviços não exclusivos do Estado. A proposta de “reforma” no âmbito da assistência social vem trazendo parcerias entre Estado e sociedade civil, pressupondo a união de esforços no enfrentamento da pobreza em ações pontuais e emergenciais destinadas à população mais pauperizada no país. Essas ações transferiram a responsabilidade do Estado frente à “questão social” para a sociedade, que conduziu suas ações pautando-se na solidariedade e no trabalho voluntário.

Outro destaque pode ser feito na separação entre formulação e execução das políticas, em que o Estado, através do seu corpo técnico, formula políticas, e agências autônomas executam tais políticas.

Os governos de orientação neoliberal não buscaram – FHC ainda mais que Lula – construir arenas de debate e negociação sobre as políticas públicas, e dirigiram-se para reformas constitucionais e medidas a serem aprovadas num Congresso Nacional balcanizado, ou mesmo para medidas provisórias. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 154)

A contrarreforma tornou o discurso sobre a democracia e a governabilidade democrática vazio, em um cenário que mesmo antes de serem aprovadas, as medidas provisórias foram utilizadas, e o corte de recurso e a corrupção atravessam o poder legislativo. A democracia nesta conjuntura perdeu sentido.

Na implantação das políticas sociais, centrando-se no trinômio do neoliberalismo “privatização, focalização e descentralização” e na desresponsabilização do Estado, não houve contribuições para o aumento de capacidade e eficiência das políticas públicas e sim um avanço na tentativa de racionalizar a relação público/privado.

Está estampada, neste caso, a reforma do Estado iniciada nos governos Fernando Henrique Cardoso e aprofundada com peculiar requinte pelo [atual] governo Luiz Inácio Lula da Silva. É flagrante a tendência a legitimar “novas” formas privadas de provisão social, por meio de “velhas” formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente. (MESTRINER apud STICOVSKY, 2010, p. 161).

Podemos verificar, então, que os direitos sociais que foram duramente conquistados estão submetidos ao interesse do ajuste fiscal neoliberal. Os serviços que deveriam ser impostos pelas políticas públicas passam a ser privatizados, como exemplo a saúde, a educação - que quando na esfera pública, carecem de recursos para seu bom funcionamento – e a previdência social que a medida em que adota novos critérios, restringe ainda mais o

acesso dos trabalhadores aos serviços de seguro social, reforçando a ideia de discordância entre o direito e a realidade.

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos 403 países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 156)

A tentativa de desmonte da seguridade social brasileira, por parte da classe dominante, mudou o padrão de enfrentamento às manifestações da “questão social”. Esse movimento deu à assistência social centralidade no enfrentamento a essas manifestações. Sitcovsky (2010) afirma que este fenômeno tem articulação direta com a *crise da sociedade salarial*, ou seja, com a crescente precarização do trabalho, as contratações em péssimas condições, a terceirização, a informalidade e o aumento da composição orgânica do capital. Nesse sentido, com os programas de transferência de renda, a assistência social cumpre um papel econômico e político, de acordo com os interesses do modo de produção capitalista, ao possibilitar à classe subalterna – mesmo que de forma precária – o acesso aos bens de consumo. Revela-se assim a relação entre a assistência social, Estado e reprodução material e social da força de trabalho.

Os dados da PNAD 2006 sinalizam um crescimento no consumo de bens duráveis entre os usuários dos programas de transferência de renda. Telefone, geladeira, fogão e televisão estão entre os eletrodomésticos responsáveis pelo aumento do consumo entre os beneficiários. O acesso à infraestrutura (abastecimento de água; esgotamento sanitário; coleta de lixo; iluminação elétrica; telefone) também registrou aumento, mas este não representou uma melhora significativa nas condições de vida, a exemplo dos 53,7% dos beneficiários que não possuem esgotamento sanitário adequado (IBGE, 2008). (SITCOVSKY, 2010, p. 155)

Um avanço significativo, que não deve ser desconsiderado no âmbito da assistência social refere-se a elaboração e aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), nos anos 2000, marcando inúmeras mudanças na estrutura e organização da assistência social. Os princípios e diretrizes elencados na LOAS são mantidos na PNAS, com ênfase na centralidade da família nas ações socioassistenciais. Esta política institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) definindo dois âmbitos de proteção social: a básica e a especial, de modo a garantir a acolhida, o direito e o convívio familiar.

A construção do SUAS vem regulamentando a relação Estado e sociedade, em que este passa a se organizar como Estado coordenador/gerente, que articula o trabalho dessa parceria ou somente seus resultados. A transferência da responsabilidade de enfrentamento da

questão social para a sociedade civil continua legitimando o “novo” trato da questão social a partir de velhas práticas da assistência social.

O SUAS no âmbito da proteção básica, através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), estabelece a organização das redes socioassistenciais que apresentam a parte de responsabilidade do Estado, mas não escapa à lógica das parcerias. Neste espaço, os serviços ofertados visam a convivência, socialização e o acolhimento de famílias e comunidade cujos vínculos não foram rompidos. A proteção básica, por intermédio dos CRAS, necessita de uma rede socioassistencial de largo alcance, que ofereça um conjunto integrado de ações públicas e privadas que tenham serviços, benefícios, programas e projetos assistenciais.

Na proteção especial, existem dois níveis de complexidade, a média e a alta. Os serviços ofertados nas instituições de proteção especial intituladas Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), ou outras, caso o nível de complexidade exija (Casa Lar, Atendimento Institucional e etc.), são dirigidos ao atendimento de indivíduos e famílias em situação de direitos já violados. Os níveis de complexidade são avaliados na diferença da existência ou não de vínculos familiares e/ou comunitários.

Diante desta nova configuração, é colocada a possibilidade de se superar o assistencialismo, o primeiro-damismo, a caridade, o patrimonialismo e o clientelismo incidentes na história da assistência social no Brasil mas, a implementação do SUAS apresenta dificuldades frente as marcas culturais da assistência ligada a filantropia e caridade, isso faz com que a criação e organização de uma estrutura estatal adequada as exigências de implementação do SUAS se façam dificultosas, contribuindo para a persistência dos traços caritativos e filantrópicos que vem vestindo a capa de parcerias Estado/sociedade civil, que por sua vez impulsiona o processo de desresponsabilização do Estado.

[...]os defensores da ideia do terceiro setor afirmam a existência de outros dois setores; portanto, a realidade social formaria uma tríade: primeiro, segundo e terceiro setores, onde o primeiro corresponderia ao Estado, o segundo ao mercado e o terceiro (sociedade civil) é concebido como uma esfera autônoma e contraposta às demais, pois no terceiro setor nós encontramos todo o altruísmo, a solidariedade, a colaboração entre classes. Divide-se, desta forma, o real em esferas autônomas, (des)historicizando a realidade social e, sendo assim, são demarcados papéis, onde o político cabe ao Estado, o econômico ao mercado e o social é transferido à sociedade civil. (SITCOVSKY, 2010, p.164)

A transferência de responsabilidade de enfrentamento da questão social fomenta uma perda de animo para construção de vontades coletivas dentro da sociedade civil, culminando num esvaziamento da vida política nesta esfera de reprodução da vida social. Desse modo, as necessidades da classe trabalhadora são reorientadas de forma consensual para a esfera do

mercado e para a própria sociedade civil e que possibilitam o rearranjo de um sistema em crise.

2. A CULTURA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONSTRUÇÃO E DEBATE

Neste segundo capítulo o foco se volta à compreensão dos determinantes da cultura política no âmbito da assistência social no Brasil. Para melhor compreensão é realizado um resgate do significado das categorias cultura e cultura política. Tendo em vista os elementos históricos que resultam na cultura política no país, retomamos à formação sócio-histórica do Brasil para, posteriormente, abordarmos as características da cultura política na história da Assistência Social no país

2.1 Cultura e Cultura Política

Para entendermos o conceito de cultura política, é necessário estabelecermos uma interpretação sobre cultura, visto que essa categoria é dotada de vários entendimentos e enorme complexidade.

O termo cultura vem do verbo latim *colere* que significa cultivar e cuidar, que até no século XVIII se referia ao trato de plantas, animais e ao trabalho relacionado à agricultura. A partir do século XVIII, com todas as modificações das sociedades, o termo se torna sinônimo de civilização, que além da sua gênese no latim *cives* – homem educado e polido – passa a se referir a um estado de desenvolvimento e progresso histórico. Dessa maneira, a cultura passa a ser utilizada como medida para avaliar a condição de civilização de uma sociedade. Todo conjunto de práticas humanas (artes, filosofia, ciências, etc.) passa a se relacionar com uma ideia de tempo e progresso. Possibilita-se, naquele momento, a realização de uma avaliação acerca do progresso de uma civilização de acordo com sua cultura ou a relação inversa.

Com a alteração na percepção do que é a cultura, foi-se estabelecido um formato padrão, para que fosse possível a avaliação da presença ou não de cultura nas sociedades. O formato capitalista europeu foi imposto e a partir de elementos encontrados na sociedade europeia do sec. XVIII, como o Estado, o mercado e a escrita, foi construída a avaliação, ficando configurada, como afirma Chauí (2008), uma posição etnocêntrica do capitalismo ocidental, legitimando seu modelo de cultura e justificando os processos de colonização e o imperialismo.

Gohn (2008) ressalta que, na concepção marxista de cultura, a categoria é entendida como relação material determinada pelos sujeitos sociais com as condições dadas ou produzidas por eles. Assim, no século XIX, sobretudo com a filosofia alemã, o termo cultura passa a se relacionar com a diferença entre natureza e história, em que um mundo humano é

construído levando em conta as capacidades que o homem tem de, a partir do trabalho e da linguagem, modificar e ultrapassar as condições naturais dadas, tendo em vista ações para alcançar aquilo que ainda não existe.

Com isso, revela-se que em toda ação humana existe um sentido composto por meios e fins que determinam a transformação do natural em finalidades antepostas, configurando o homem como agente histórico.

Esse conceito foi introduzido ao sentido de cultura no século XX, em que os antropólogos europeus, que estavam iniciando a antropologia social e a antropologia política, consideraram que cultura é singularidade, dotada de estrutura específica.

A partir de então, o termo cultura passa a ter uma abrangência que não possuía antes, sendo agora entendida como produção e criação da linguagem, da religião, da sexualidade, dos instrumentos e das formas do trabalho, das formas da habitação, do vestuário e da culinária, das expressões de lazer, da música, da dança, dos sistemas de relações sociais, particularmente os sistemas de parentesco ou a estrutura da família, das relações de poder, da guerra e da paz, da noção de vida e morte. A cultura passa a ser compreendida como o campo no qual os sujeitos humanos elaboram símbolos e signos, instituem as práticas e os valores, definem para si próprios o possível e o impossível, o sentido da linha do tempo (passado, presente e futuro), as diferenças no interior do espaço (o sentido do próximo e do distante, do grande e do pequeno, do visível e do invisível), os valores como o verdadeiro e o falso, o belo e o feio, o justo e o injusto, instauram a idéia de lei, e, portanto, do permitido e do proibido, determinam o sentido da vida e da morte e das relações entre o sagrado e o profano. (CHAUÍ, 2008, p.57)

Cultura deixa de ser tratada como manifestações metódicas de grupos para ser elevada a dimensão coletiva, em que o homem é um ser produtor de cultura, elevando a categoria a um conjunto de conhecimentos, crenças, costumes e hábitos construídos em sociedade.

Constituindo-se como uma formação histórica, Silva (2012) afirma que a cultura é criada no contexto das relações sociais, fazendo parte da totalidade social, não podendo ser pensada fora da sociedade de classes e suas contradições, além disso, reitera que cultura não possui autonomia, é influenciada pelas esferas da vida social. Portanto, cultura não pode ser analisada de maneira desarticulada do processo histórico da sociedade, é necessária a articulação com os vários elementos que compõe determinado momento histórico.

Entendendo que a concepção de cultura pela antropologia leva em conta a “comunidade”, que em seu conceito está presente a ideia de bem comum e indivisão e afinidades, Chauí (2008) aponta o problema de estarmos inseridos em “sociedade” onde o individualismo e os interesses particulares são algumas de suas marcas. Nesse apontamento, a autora afirma ser impossível manter o conceito de cultura como expressão da comunidade indivisiva, visto que é estabelecida uma divisão cultural que passa a ser denominada de variadas formas, como exemplo: cultura dominada e cultura dominante, ou cultura opressora e

oprimida. Essa divisão evidencia a polarização de duas formas de cultura: a cultura formal e a cultura popular.

A cultura formal ou dominante ocupa “o lugar a partir do qual se legitima o exercício da exploração econômica, da dominação política e da exclusão social” (CHAUÍ, 2008), ou seja, ocupa o espaço onde se insere a classe opressora; já a cultura popular é tida como as construções vindas da classe trabalhadora, que pode contestar ou reproduzir, de acordo com as forças populares, movimentos sociais e um dado contexto histórico, todas as criações/afirmações advindas do polo de cultura opressora.

Cultura é uma categoria fundamental para a construção da hegemonia de uma classe, suas várias facetas vão da cultura das artes até chegar na cultura política, abrangendo os blocos de poder e o Estado.

É claro que hegemonia é uma categoria política. Mas na medida em que envolve interesses, ideias, princípios, modos de viver e trabalhar, visões de mundo, compreende também a cultura, expressa-se inclusive culturalmente: lemas, palavras de ordem, temas controversias, políticas culturais, tendências artísticas, explicações sobre o presente e o passado, reinterpretações da história. (IANNI, 2004, p.152)

No âmbito da política cultural, Chauí (2008) expressa que nessa forma está inserido o direito de os cidadãos intervirem na construção e no acesso à cultura. Dentro deste eixo, alguns autores abordam o formato da “Cidadania Cultural” que tem caráter de construção da autonomia e de possibilidades para superar condições que configuram a subalternidade de parcelas da classe trabalhadora. Uma vez que essas condições são históricas e podem ser transformadas, cria-se um espaço de luta que se opõe à concepção neoliberal, em que a cultura é vendida em forma de bens e serviços, sendo amplamente divulgada pela indústria cultural, que impede a adesão de outras formas de cultura.

Trata-se, pois, de uma política cultural definida pela ideia de cidadania cultural, em que a cultura não se reduz ao supérfluo, entretenimento, aos padrões do mercado, à oficialidade doutrinária (que é ideologia), mas se realiza como direito de todos os cidadãos, direito a partir do qual a divisão social das classes ou a luta de classes possa manifestar-se e ser trabalhada porque no exercício do direito à cultura, os cidadãos, como sujeitos sociais e políticos, se diferenciam, entram em conflito, comunicam e trocam suas experiências, recusam formas de cultura, criam outras e movem todo o processo cultural. (CHAUÍ, 2008, p.66)

Assim como o conceito de cultura, tratar cultura política é tarefa complexa, uma vez que a categoria está relacionada a inúmeros significados polêmicos que acompanham as ciências sociais em abordagens, muitas vezes, contraditórias.

Nos anos de 1960, uma série de estudos, preocupados em explicar a estabilidade ou a mudança de regimes políticos, utilizou de métodos sociopsicológicos para apreender atitudes

individuais, familiares e culturais, abordando cultura política. Como produto dos estudos dessa década, Almond e Verba citados por Gohn (2008) entenderam cultura política como uma consciência cívica dos cidadãos, dando origem ao modelo “culturalista” que destaca atitudes e valores e compreende cultura política através de medidores, utilizando de índices. A importância atribuída aos estudos de Almond e Verba se dá ao fato de em seu método conter a possibilidade de a cultura política prever tendências individuais diante das características de certo sistema social, como o comportamento das pessoas em relação ao voto. Ao longo dos anos de 1970, a teoria “culturalista” recebeu inúmeras críticas. De um lado, criticava-se a visão fetichizada da realidade, a falta de considerações quanto às estruturas econômicas e política; e do outro a crítica estava associada ao surgimento da teoria da mobilização política e suas escolhas racionais.

Gohn (2008) afirma que nas últimas décadas, a ciência política norte-americana desenvolveu um conjunto de pesquisas sobre cultura política associando-as aos níveis de democracia, selecionando variáveis que seriam capazes de identificar o nível de estabilidade do regime democrático numa associação entre cultura política e estrutura política. Esta vertente trabalha com indicadores sociais, tais como: atitudes políticas envolvendo valores como confiança e desconfiança, liberdade e coerção, igualdade e hierarquia, interesses universais e paroquiais.

Cultura política nos últimos anos voltou a ser um conceito-chave nas ciências sociais, tornando-se fundamental nas explicações sobre as ações humanas vivenciadas na realidade. Em meio a retomada dos estudos acerca da categoria, uma teoria neoculturalista da política surgiu tendo em vista os indivíduos que escolhem, resistem, impulsionam ações sociais segundo a cultura que herdaram e a qual estão envolvidos.

Em outro momento, distinto do culturalismo e da política norte-americana, outros autores definiram cultura política como:

[...] o conjunto de significados e valores com o que se constrói o sentido da comunidade política, da tomada de decisões para o bem de todos, através dos conflitos inerentes à coexistência e convivência humana. Esta cultura abrange e se sustenta na cultura dos direitos humanos e políticos dos membros de uma comunidade. Para que este conjunto de significados seja construído, há dois momentos: primeiro constitui-se um credo, um conjunto de certezas assumidas como válidas. Em segundo lugar, para que este conjunto de significados e valores opere na tomada de decisões, requer-se que a comunidade se aproprie deles, como um desígnio, com uma vontade política de ir a algum lugar. (...) Estes fatores seriam os impulsionadores das discussões e busca de soluções de um determinado grupo (MORFIN, apud GOHN, 2008, p. 54-55).

Neste momento, a cultura política é compreendida como uma força ativa, adaptado pelos direitos humanos e pela busca de soluções.

Nos anos de 1990, os estudos acerca da cultura política, passam a não tratar de comportamentos individuais, mas da identidade coletiva de sujeitos sociais, a partir das representações que eles têm da realidade social. Nesse contexto de coletividade, tipos distintos de cultura política são diagnosticados e é estabelecida a criação de cinco categorias ou tipos principais de cultura política, sendo eles: autoritárias de direita, autoritárias de esquerda, semidemocráticas, democráticas liberais e democráticas radicais.

[...]os autoritários de direita combinam o autoritarismo político com o elitismo social; o autoritarismo de esquerda combina igualitarismo social e autoritarismo político; os semidemocráticos têm uma atitude instrumental em face da democracia; os democráticos liberais defendem a democracia representativa de um ponto de vista não instrumental; os democratas radicais combinam a crença na democracia política com a preocupação com o igualitarismo social. (OLIVEIRA, 2003, p. 21)

A partir daí, a cultura política toma um papel fundamental na possibilidade de explicar a ação política dos indivíduos enquanto seres políticos inseridos em grupos sociais. A cultura política passa a ser encarada como prática ativa, em um processo em que valores antigos e valores novos mantém uma relação de construção e atribuição cotidiana dentro do universo de representações sociais de indivíduos e grupos, inseridos em determinado espaço e momento histórico.

2.2 Cultura Política no Brasil e na Assistência Social

Tratar de cultura política é assim, debater acerca do comportamento de indivíduos e ações coletivas, do entendimento que estes sujeitos têm de si e do seu ambiente, seus valores e atitudes políticas, sendo resultado de um padrão de orientações cognitivas, valorativas vivas e atuantes ao longo do tempo. Mas, segundo Gohn (2008), é necessário falar do contexto histórico, da cidadania, direitos humanos, identidade cultural e outros elementos de apoio considerados essenciais para o estudo da cultura política. Para debatermos cultura política no Brasil será necessário recapitular, brevemente, o contexto histórico e a formação sócio-histórica brasileira.

A formação social brasileira é permeada por relações de favor, clientelismo, paternalismo e privatização do público, sendo que, sua construção se faz num cenário de

desenvolvimento desigual⁸ do capitalismo, combinando o cunho modernizador do capitalismo com práticas e costumes arcaicos presentes na cultura brasileira.

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil se consolidou de forma bem particular, as transformações estruturais que em outros países foram pré-condições para seu desenvolvimento, não aconteceram no país configurando um atraso em todos os âmbitos da vida social. Ortiz (2010) destaca que a formação do capitalismo no Brasil ocorreu da maneira denominada “via prussiana”, em que a extensa propriedade rural toma rumos ainda maiores, configurando-se como a grande empresa capitalista que utiliza da violência e do controle da vida pessoal dos trabalhadores para fortalecer os poderes dos velhos proprietários rurais do Brasil, que na defesa de seus interesses, alcança privilégios do Estado, ou seja, minorias elevam seu patamar de privilégios sem alterações efetivas para o coletivo. Como afirma Ianni (2004), “Modificavam-se um pouco os arranjos do poder, das relações dos setores dominantes com os populares, do poder estatal com a sociedade, para que nada se transformasse substancialmente”. Dessa forma, a classe que avançou na dita revolução, a burguesia⁹, manteve características semelhantes às da oligarquia brasileira.

Os processos de transformação ocorridos na história do Brasil não se deram envolvendo o conjunto da população, mas sim na defesa dos interesses de camadas já emergentes, em um processo vindo de cima para baixo, mantendo excluída, reprimida e subalterna às forças populares, que lutavam pelos direitos dos trabalhadores, dos índios, dos negros recém-libertos do escravismo entre outros que não encontraram espaço na revolução¹⁰ que estava por vir. O Estado aponta, nesse contexto, características de uma cultura política antidemocrática e elitista. Se afirmando na repressão da classe trabalhadora, na garantia da ordem e na defesa dos interesses de expansão e acumulação capitalista.

O Estado nacional se configurou sem romper com traços presentes no processo de trabalho escravo e conservando estruturas sociais herdadas do colonialismo, dificultando a

⁸ Ianni (2004) Afirma que: “O desenvolvimento *desigual e combinado* caracteriza toda a formação social brasileira, ao longo da Colônia, Império e Republica. A sucessão de “ciclos” econômicos, em combinação com os surtos de povoamento, expansões das frentes pioneiras, organização do extrativismo, pecuária e agricultura, urbanização e industrialização, tudo isso resultará numa sucessão e combinação de formas as mais diversas e contraditórias de organização da vida e trabalho.” (IANNI, 2004, p. 59)

⁹ “Essa burguesia, portanto, não avançou nem avança para um projeto ético político alternativo para a sociedade nacional. Não além da própria visão de setor de classe, corporação. [...] Assusta-se com a ideia de reformas sociais, compreendendo a agrária, habitacional, educacional, bancária e outras. Não tem compromisso com a democracia reivindicada nas lutas das classes assalariadas. Não construiu nem constrói um projeto de cunho hegemônico, porque não interpreta os interesses das outras classes e muito menos da sociedade como um todo. Apenas defende os próprios interesses corporativos” (IANNI, 2004, p.68-69)

¹⁰ Consideramos como revolução a consolidação do capitalismo no Brasil.

institucionalização de práticas democráticas. A herança da cultura escravista e patrimonialista vividas no Brasil são recriadas e persistem no modelo de cultura afirmada e difundida pelo Estado, demonstrando a mediação entre o moderno e o arcaico. “Assim, as marcas históricas se repõem em diferentes conjunturas, sob a hegemonia da nova forma de dominação, e as práticas conservadoras do coronelismo, patrimonialismo dentre outras, estão atualizadas no Estado moderno.” (SILVA, 2012, p. 56).

As relações entre Estado e sociedade brasileiros foram determinadas pela “ideologia do favor”¹¹, diante das mais variadas posturas políticas identificadas na formação da sociedade brasileira e o particular formato da democracia que foi instituída com traços de autoritarismo e violência.

Com o advento do liberalismo no mundo capitalista, a apreensão de suas concepções no Brasil ocorreu através de uma combinação dos princípios liberais com o conjunto político e sociocultural já existente. Dessa forma, é mantido o caráter autoritário do Estado, mas como afirma Menezes “até mesmo nosso autoritarismo seria peculiar, mediado pela conciliação e pela cordialidade, interrompido apenas para dar lugar à violência declarada dos períodos ditatoriais” (MENEZES 1998 apud ORTIZ, 2010, p. 73). Assim sendo, o caldo sociocultural brasileiro é marcado pela ausência de práticas democráticas e a presença de práticas autoritárias subsidiadas pelo clientelismo das oligarquias. É nesse cenário que são constituídas as políticas sociais.

Nesse sentido, pode-se dizer que a experiência política brasileira tem se caracterizado pela predominância de formas autoritárias de governo, gerando, como conseqüência, uma restrição às possibilidades de uma participação política mais efetiva. O impacto do autoritarismo, ao longo das últimas décadas, não permitiu que se desenvolvesse um cenário no qual a ingerência da sociedade civil no Estado fosse significativa. (BAQUERO, 2001)

A proteção social no Brasil foi criada através de ações fragmentadas e eventuais, baseadas no favor e no clientelismo político, configurando o campo do não direito e uma cultura política baseada na cultura do atraso¹². Vieira (2004) aponta que a maneira como o Brasil constituiu suas políticas sociais está intimamente ligada à sua formação sócio-histórica,

¹¹Assim, com mil formas e nomes, o favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional, ressalvada sempre a relação produtiva de base, assegurada pela força. Esteve presente por parte, combinando-se às mais variadas atividades, mais e menos afins dele como administração, política, indústria, comércio, vida urbana, Corte, etc. Mesmo profissões liberais, como a medicina, ou qualificações operárias, como tipografia, que, na acepção europeia, não deviam nada a ninguém, entre nós eram governados por ele. E assim como o profissional dependia do favor para o exercício de sua profissão, o pequeno proprietário depende dele para a segurança de sua propriedade, e o funcionário para seu posto. O favor é nossa mediação quase universal [...] (SCHWARZ, 2005 apud ORTIZ, 2010, p.72)

¹²Cultura do atraso configura como um conjunto de ideologias fundadas no clientelismo e assistencialismo que são reproduzidas retardando a construção de uma cultura política democrática.

esta, por sua vez tem relação com o modo subalterno e periférico estabelecido para a formação das sociedades latino americanas no capitalismo. Assim, o Brasil manteve características em sua formação que foram as bases nas quais se gestaram o direito e a política, sendo elas: a desigualdade fortemente marcada pela coerção e violência da classe detentora do poder, a utilização de meios públicos e políticos para defesa de interesses particulares utilizando inclusive de leis, afirmando, como expressa Ortiz (2010) “a perspectiva de que ‘aos amigos tudo, aos inimigos, a lei’”.

Isto quer dizer, em outras palavras, que aqui se firmou o princípio do privilégio, e não o princípio da igualdade, ou mesmo da liberdade. Basta passar os olhos na Constituição e nas legislações para concluir que aqui se firmaram os latifúndios sem investimentos, a utilização irracional e injusta da riqueza, a regalia dos militares, o assistencialismo, a caridade dos poderosos e particularmente o favor, uma das chaves da corrupção. (VIEIRA, 2004, p.77).

O Brasil, historicamente, não se construiu em torno de uma cultura política democrática, suas características são altamente arbitrarias e violentas, utilizando da coerção para eximir os conflitos de classes, como salientado anteriormente, sendo fruto da formação sócio-histórica do país e a maneira subalterna como o capitalismo foi construído nos países latino americanos. Durante as variadas formas de governo, em especial as “repúblicas” oligárquica, populista, militar e a nova, as formas de cultura política afirmadas recorrem ao autoritarismo.

Durante o período da Ditadura Militar (1964-1985), a cultura política que se manifestou foi privilegiando a hierarquia e o poder. Nos anos de 1970 ainda em ditadura, o Estado foi sendo configurado como mínimo, que intervém somente quando o mercado ou a sociedade civil não dão respostas à questão social. Dessa forma, mantém-se a cultura do mando e coerção.

O “caldo de cultura política” brasileiro quando tange a adesão democrática, é marcado por concepções contraditórias no interior das instituições que compõem o aparato democrático. Freire (2001) destaca que intelectuais autoritários tenderam a universalizar a ideia de democracia autoritária, fundindo a este, o conceito de ditadura em especial no regime do Estado Novo iniciado nos anos de 1930.

Somente em meados de 1980, foram abertos espaços aos movimentos sociais e sindicais que deram base e sustentaram o cenário de construção da constituinte de 1988 - que veio na contramão do neoliberalismo-, ampliando os direitos sociais, trazendo a noção de seguridade social e possibilitando um horizonte para construção da democracia. Apesar dos avanços conquistados com a Constituição, os anos 1980 e 1990 são marcados por uma intensa

disputa de duas grandes correntes no Brasil: um grupo que apontava as necessidades de aprofundamento do Estado neoliberal; outro que se identificava com o desenvolvimentismo. O Governo optou pela ampliação do neoliberalismo, limitando os gastos sociais e justificando a crise fiscal como fruto dos gastos sociais. Neste momento, a cultura política vai se basear na imediatividade, seguindo os padrões do modelo de produção Toytista. O assistencialismo assume as políticas sociais que vão se situar em ações focalizadas e mínimas.

A partir das condições culturais e históricas construídas no Brasil, o direito^{13c} se mostra como distante da população brasileira uma vez que esses sujeitos não têm muito claro seu papel como agente político na sociedade. Vieira (2004) se atenta ao colocar a ausência dessa consciência do papel político da população fundamentando o voto, que é tido como obrigação burocrática e não direito político. Outro fator que caracteriza essa concepção é a ideologia do favor citada anteriormente, que foi utilizada como mediação quase universal nas relações de classes, criando um paradigma no âmbito dos direitos. Contudo, mesmo com as características da formação social brasileira e o posicionamento do Estado demonstrando a ausência de uma cultura política fundamentada na perspectiva democrática e dos direitos, é inegável a forte atuação e protagonismo da classe trabalhadora na luta por garantias trabalhistas, saúde, educação, direitos políticos e cidadania.

A importância da luta de classes no cenário de construção da cidadania e a noção de direito social imbricado a tal categoria nos remetem às políticas sociais que são os pilares da noção de direito que, ao passo em que se representa como conquista dos trabalhadores, expressa a forma de acesso à riqueza socialmente produzida, uma vez que é o próprio trabalhador, a partir de seu trabalho, quem financia as políticas e serviços sociais. Porém, nesse movimento, o direito social acaba por criar – a partir de condições ideológicas – um caráter de benefício, retomando práticas arcaicas como o clientelismo e a ideologia do favor. “A reprodução material, bem como a manipulação ideológica, encontra no conjunto de políticas e serviços sociais seu espaço de excelência” (ORTIZ, 2010, p. 75).

A assistência social é atravessada durante sua construção, por diversas formas de cultura política, que, de um lado contribuem para a ampliação da afirmação do direito e de outro mantêm práticas tradicionais clientelistas e assistencialistas. A herança da formação

^{13c} Vieira (2004) esclarece que inicialmente o direito era natural e era considerado expressão da bondade divina e da razão, sendo classificado como natural e humano. Para Bodin apud Vieira (2004) o direito natural era justo e equânime enquanto o direito humano tem sua origem nas necessidades imediatas das pessoas. Ao tratar das formulações de Siches Vieira (2004) argumenta que o direito para além de estar enraizado na existência humana historicamente condicionada, guia-se por determinado sistema de valores universais. Dessa forma, o direito deve proteger o indivíduo, garantindo-lhe a liberdade, a integridade pessoal, o bem estar material bem como a expansão da personalidade.” (SILVA, 2012, p.56)

sócio-histórica brasileira também é traço fundamental na construção da política de assistência social. O desenvolvimento de uma cultura política baseada nas relações de tutela, favor e clientelismo nesta esfera incide diretamente nas considerações culturais da formação sócio-histórica brasileira.

Dessa forma, ao longo dessas décadas de sua existência, os usuários dos serviços de assistência social têm tido o acesso aos serviços assistenciais limitado a relações pessoais junto ao Estado e/ou lideranças políticas que fazem de tais relações “passaporte” para a garantia da satisfação das necessidades da população atendida pela política. (SILVA, 2012, p. 57)

A assistência social enfrenta dificuldades em sua legitimação, construindo uma trajetória do não direito, de ações paliativas e de boas ações, culminado na consolidação de uma cultura política tuteladora que atua na perspectiva inversa à construção da autonomia dos sujeitos da classe subalternizada.

Oliveira (2003) destaca as culturas democrática, tecnocrática e clientelista como as que mais incidem no conjunto de elementos constituintes da assistência social e explica de maneira geral como essas concepções imprimem estratégias e características distintas, contribuindo para o entendimento dos desafios que lhe são próprios.

Na perspectiva democrática, em que a LOAS foi pensada, fica claro que a assistência social é política pública, constitui o tripé da seguridade social e deve prover os mínimos sociais a quem dela necessitar, além de implicar em marcos descentralizados e participativos, fazendo com que sejam definidas atribuições para cada uma das esferas de governo: União, Estados e Municípios, não isentando o Estado de suas funções sociais e criando também instâncias de deliberação nos mesmos níveis de poder. Essas instâncias são os conselhos que preveem a participação de organizações governamentais e organizações não governamentais tendo a função de representar a sociedade civil através de quaisquer entidades prestadoras de serviços assistenciais, organizações de usuários ou organizações de trabalhadores.

Esse novo desenho para a Assistência Social remete a ideia de pluralismo institucional, que incube ao Estado papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade, no sentido de garantir padrões de redistributividade e proteção social compatíveis com a democracia e a cidadania. (OLIVEIRA, 2003, p. 23)

O debate acerca da cultura tecnocrática realizado por Oliveira (2003) aponta que nessa modalidade de cultura o “discurso competente e ‘instituído’” (CHAUÍ apud OLIVEIRA, 2003), o respeito à hierarquia e à autonomia são as regras de ouro. As ações de enfrentamento às manifestações da questão social se dão a partir de intervenções emergenciais e descontínuas. Além de ser reforçado o aparato tecnocrático do governo, existe a criação de instrumentos que acometem o caráter participativo da sociedade na gestão dessa política,

afirmado pela LOAS. A descentralização, nesta perspectiva, é utilizada de maneira a buscar nas parcerias com a sociedade, uma forma de “quase se ausentar” na atuação social, minimizar e empobrecer as práticas, se restringindo ao focalismo e ao atendimento aos mais necessitados.

Cristaliza-se, desse modo, a noção de que a assistência social se constitui em ação compensatória de desigualdades, destinada apenas a neutralizar os riscos que os “miseráveis” podem trazer às liberdades individuais e à concorrência privada. Afinal, o mercado deve ser capaz de atendê-los, pois essa tarefa não é “exclusiva” do poder estatal. (OLIVEIRA, 2003, p24)

O clientelismo é caracterizado como a cultura mais incidente na política de assistência social. É fundamentada no acesso aos serviços de acordo com as relações pessoais junto ao poder público como uma troca de favores. A ideia do favor acaba por enfraquecer o direito, se afirmando nos espaços públicos sociais e políticos, tendo como ponto chave na assistência social, o caráter não universal da política, que seleciona os usuários de acordo com suas relações pessoais.

No campo da assistência social, assim como foi discutido na formação da sociedade brasileira, traços fortes do autoritarismo e do conservadorismo têm sido reproduzidos cotidianamente. Por ser uma política que sempre foi deixada a parte pelo Estado, a assistência social se desenvolveu em ações pontuais para atender os mais necessitados, configurando a já mencionada “cultura política do atraso”, reproduzindo práticas conservadoras que são reafirmadas pelo neoliberalismo.

No cenário de lutas políticas iniciado na década de 1980, a assistência social se insere na batalha pela sua construção e afirmação enquanto política pública. Neste marco histórico, a partir da Carta Magna, a configuração da cultura política democrática se faz presente, sendo a assistência social orientada como direito do cidadão que a dela necessitar e como dever do Estado.

As novas legislações posteriores à constituinte compõem um arsenal de dispositivos legais, consolidando legalmente esta nova orientação para o direcionamento da política de assistência social no Brasil. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que regulamenta os princípios preconizados na Constituição Federal, representa o reconhecimento da política pública de assistência social sob responsabilidade do Estado, definindo e garantindo direitos. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) representa as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, tornando claras as perspectivas da assistência social na luta para a efetivação dos direitos e da cidadania.

O processo de construção e implantação do Sistema Único de Assistência Social que vem acontecendo nos últimos anos, amplia o protagonismo da assistência social no contexto das políticas públicas e da seguridade social, contribuindo para a construção de uma cultura política baseada no direito.

Tal conquista, em tão breve tempo, leva a uma rápida constatação: a disponibilidade e o anseio dos atores sociais em efetivá-la como política pública de Estado, definida em Lei. Muitos, às vezes e ainda, confundem a assistência social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade. O MDS/SNAS e o CNAS estão muito empenhados em estabelecer políticas permanentes e agora com a perspectiva prioritária de implantar o SUAS, para integrar o Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios em uma ação conjunta. Com isso, busca-se impedir políticas de protecionismo, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais. Este é o compromisso do MDS, que integra três frentes de atuação na defesa do direito à renda, à segurança alimentar e à assistência social, compromisso também do CNAS. (PNAS, 2005, p. 7)

Apesar dos enormes avanços e conquistas na área da assistência social, a tarefa de rompimento com o clientelismo, assistencialismo e o patrimonialismo, além da recorrente cultura de ora afirmação, ora negação de direitos, exigem uma análise crítica que demonstra de maneira marcante, como expressa Silva (2012), em:

[...]uma enorme lacuna entre a proposta do SUAS, claramente explicitada na PNAS e o vivenciado na realidade dos equipamentos sociais e da rede socioassistencial presente no sistema, pois a política que deveria ser pautada na perspectiva do direito é subsumida à ações e direcionamentos que contribuem para a modernização do que há de mais arcaico e retrógrado na Política de Assistência Social. (SILVA, 2012, p. 67)

A assistência social no Brasil, portanto, pode ser colocada como constituída por um dualismo de avanços e retrocessos, em que, de um lado a cultura do atraso se reforça reproduzindo práticas antigas e antidemocráticas, e por outro a cultura democrática tenta ganhar espaço. É interessante também, o apontamento que Oliveira (2003, p. 10) faz ao relacionar a assistência social como “grande distância entre o ‘ótimo abstrato’ e o ‘péssimo concreto’”, afirmando que bem-estar, seguridade social e análogos não passam de palavras, sendo necessário o entendimento dos dilemas da cultura política neste espaço, para que possamos compreender de que forma essa relação se apresenta na assistência social.

3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA EM CATAS ALTAS (MG)

Este capítulo pretende discorrer sobre o campo em que se passa a pesquisa deste estudo, resgatando a história da assistência social no município de Catas Altas (MG), tendo como fonte as legislações e informações apresentadas pelos trabalhadores da assistência social que atuam e/ou atuaram no município. Por fim, é apresentada a análise dos dados coletados em entrevistas realizadas com os profissionais sobre a cultura política na área da assistência social no município.

3.1 Metodologia

A metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa foi: pesquisa qualitativa, que permite o uso de entrevistas semiestruturadas articulando perguntas previamente formuladas com a abordagem de discussão livre para o tema proposto, implicando não na quantificação, mas na interpretação do fenômeno abordado. Foi realizada pesquisa quantitativa através de levantamento de dados para identificação do campo abordado. Essa escolha ocorreu a partir dos objetivos traçados no projeto.

A pesquisa qualitativa foi utilizada para a discussão e compreensão dos dados obtidos através de três etapas:

a) exploratória, na qual o pesquisador toma contato com a realidade e com os pesquisados; b) envolvimento, na qual se aprofunda a partilha de conhecimento com os pesquisados e a observação de seu comportamento e atitudes, coletando-se os dados e c) finalização, na qual o pesquisador vai elaborando a análise do “material”. (SILVA; SILVEIRA, 2011, p. 154)

Já a quantitativa foi utilizada, também, ainda que de forma secundária, na busca e análise dos dados uma vez que:

Algumas técnicas de amostragem e quantificação na pesquisa quantitativa podem, de uma maneira geral, ser listadas: Identificar o universo: conjunto da população a ser pesquisado (estudantes, médicos, trabalhadores etc.) e as informações gerais acerca do mesmo. (SILVA; SILVEIRA, 2011, p.134)

Inicialmente, foi realizada a pesquisa bibliográfica, tendo como parâmetro materiais já publicados, como artigos, livros, periódicos, dissertações, legislações e documentos referentes à temática abordada.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou

sobre o assunto. Existem, porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 31).

Adiante, foi realizada uma coleta de dados para contextualização do município de Catas Altas e a construção da assistência social em seu cenário. Essa coleta foi realizada a partir das legislações e experiências descritas pelos trabalhadores que ao longo dos anos, desde sua emancipação, atuaram contribuindo para essa sua constituição.

A pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto a pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa (pesquisa ex-post-facto, pesquisa-ação, pesquisa participante, etc.). (FONSECA, 2002, p. 32)

Por fim foi utilizada uma entrevista semi-estruturada para coleta de dados específicos para a análise da cultura política imbricada na assistência social do município.

As entrevistas foram realizadas por meio de questões pré-elaboradas e foram direcionadas aos trabalhadores de variados períodos da política de assistência social no município de Catas Altas. Dessa forma, foram entrevistadas 7 (sete) trabalhadoras, todas do sexo feminino, com idades entre 22 e 51 anos, sendo elas: 2 assistentes sociais, entre elas, uma que ocupa – atualmente – o cargo de secretária interina e outra que foi exonerada em fevereiro de 2016; 1 psicóloga do CRAS (que não atua no equipamento desde abril de 2016); 1 coordenadora do CRAS; 1 orientadora social; 1 auxiliar administrativo e 1 estagiária (concluiu seu estágio em março de 2016).

3.2 Catas Altas: apontamentos iniciais sobre o campo de pesquisa

O pequeno município de Catas Altas está a aproximadamente 130 km da capital de Minas Gerais, Belo Horizonte. Possui 313 anos e faz divisa com os municípios de Santa Bárbara, Alvinópolis e Mariana. Entre 1839 e 1995, Catas Altas pertenceu ao município de Santa Bárbara, emancipando-se através da lei nº12. 030, de 21 de dezembro de 1995, sendo que, foi em 1997 que o município alcançou sua independência político administrativa. O município conta com um distrito denominado Morro da Água Quente e uma extensa área de comunidades rurais. A economia é predominada pela mineração e pelo turismo, tendo como um dos principais cartões postais a Serra e o parque do Caraça.

Sua população estimada pelo IBGE é de 5.230 habitantes (Censo IBGE, 2010), e mantém uma área de 240,042 km².

Sobre a rede de proteção social em Catas Altas, no âmbito da saúde, o município possui duas unidades de atendimento básico (uma na sede e outra no distrito), já as questões que exigem especialidades são encaminhadas para municípios parceiros com quem a administração municipal mantém convênio. Na área da educação, o município conta com três escolas municipais e uma UMEI, além de uma escola estadual. No âmbito da assistência social (objeto de estudo desta pesquisa), o município mantém uma unidade de CRAS, onde são desenvolvidas as atividades da política de assistência social.

3.3 A construção da Assistência Social no município

Em Catas Altas não há muitos dados ou informações sobre a história e construção da assistência social no município, assim, as informações aqui apresentadas foram levantadas a partir dos poucos registros encontrados em leis ou documentos da própria Secretaria Municipal de Assistência Social e informações levantadas juntamente aos trabalhadores dessa política durante meu período de estágio (dezembro de 2014 a dezembro de 2015) no órgão gestor da assistência social.

O primeiro registro desta política aparece no Decreto nº 1 de 1997, em que fica estabelecida a organização da administração pública municipal no imediato após a emancipação. As políticas de saúde e assistência social fazem-se como um departamento único. Logo em 1998, na promulgação da Lei nº 52 de 11 de setembro de 1998, fica alterada a organização da administração e é criada a Secretaria de Saúde e Assistência Social, dividida em dois departamentos.

Art. 2º As unidades criadas por esta Lei terão as seguintes atribuições:
[...] 2.5 - Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social: coordenar a elaboração e execução da política de saúde e assistência social do Município. [...] 2.5.2 - Departamento de Assistência Social: propor melhoria de atendimento à sociedade carente, diminuindo problemas relacionados com a habitação, acesso a atendimento da área de saúde e assistência social. (Prefeitura Municipal de Catas Altas. Lei 52/1998).

Em setembro de 1999 foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social através da Lei nº 73/99, que dispõe sobre a política de assistência social e seus objetivos: a criação do conselho, sua estrutura, competências e funcionamento; a periodicidade das conferências de assistência social; questões referentes ao fundo municipal da política e sobre o funcionamento e atribuições daquele departamento. Todos os documentos elaborados tinham como parâmetro a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) 8742/93.

Nos períodos iniciais do departamento de Assistência Social, suas ações foram voltadas, principalmente, para a questão habitacional do município, e por meio de doações de lotes foi criado o bairro Vista Alegre, que hoje abrange a maior demanda da assistência social no município.

Em 2000, com a regulamentação do fundo habitacional (Decreto 174/00), o órgão gestor institui o secretário de saúde e assistência social como agente executor de tal fundo. Essa premissa é atual no município e a política de habitação mantém-se como responsabilidade da secretaria de assistência social. Não existe departamento ou setor específico para executar as ações/programas habitacionais do município, sendo que, o assistente social que atua na secretaria é quem fica encarregado de dirigir os programas.

No âmbito da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, o município criou em 2002 o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que se vincula a secretaria de saúde e assistência social e tem sua primeira composição nomeada em 2005. O conselho tutelar é criado e disposto na mesma lei (134/2002).

No período de 2006 até 2009, o departamento de assistência social, tendo sob sua direção um profissional de serviço social, foi descentralizado e habilitado. O departamento contava com um assistente social responsável pelas ações técnicas e administrativas e um profissional de nível médio que auxiliava em tudo que fosse necessário. As ações deste departamento eram centralizadas no projeto “Horta Comunitária”, que atendia mulheres vítimas de transtornos mentais ou psiquiátricos e depressão, cujas famílias mantinham uma renda familiar insuficiente para o sustento de seus membros. O projeto era trabalhar o cultivo e cuidado de hortaliças utilizando desta prática como terapia, em contrapartida ao trabalho dessas mulheres, eram fornecidas a elas uma cesta básica mensal e o acesso aos produtos cultivados. As hortaliças produzidas abasteciam as escolas do município, os hospitais das cidades vizinhas Santa Bárbara e Barão de Cocais e, também, eram fornecidas aos funcionários públicos interessados. Era mantido também, o “Sopão” que proporcionava refeições às crianças desnutridas e com baixo peso no município.

Em 2008 é inaugurada uma unidade provisória do Centro de Referência de Assistência Social no distrito, nesta unidade eram desenvolvidas oficinas (de bordado e pintura), grupos de planejamento familiar e atendimentos individuais. O município concedia os benefícios eventuais básicos: cesta básica, auxílio para reforma de moradia e auxílio funeral.

Em 2009, é inaugurada a unidade do CRAS Vista Alegre na sede do município, ficando a unidade do distrito utilizada como um espaço “anexo” à secretaria e CRAS.

Anterior à aprovação da Lei Federal 12.435 de 2011 (que altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dispõe sobre a organização da Assistência Social) o município trabalhou a assistência social ligada à saúde fazendo com que suas ações estivessem sempre atreladas e voltadas ao caráter terapêutico. Em 2011, por meio da lei complementar 354/11, o município desmembra os departamentos da então Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social e cria secretarias distintas para cada serviço.

No início dos trabalhos da Secretaria Municipal de Assistência Social, a política já contava com a unidade do CRAS Vista Alegre que passou a abrigar os serviços e também o órgão gestor. Até 2013, a Secretaria de Assistência Social se manteve no espaço do CRAS, apesar de a Resolução CIT nº 06 de 01 de julho de 2008 e as Orientações Técnicas do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS afirmarem que: “não é permitido, o compartilhamento dos CRAS com estruturas administrativas, como secretarias municipais de assistência social ou outras secretarias municipais e/ou estaduais”. Conforme previsto nas Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, as funções desta unidade pública local não devem ser confundidas com as do Órgão Gestor da política de assistência social (ou outro qualquer). Depois de uma fiscalização realizada pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, a Secretaria mudou-se para espaço próprio.

Para concessão de benefícios eventuais foi criado e utilizado entre os anos de 2011/2014 um documento com os tipos de benefícios disponibilizados pelo município e os critérios adotados, sendo que esse documento foi aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, mas não foi instituído em lei. Em 2014, após várias discussões entre o profissional assistente social responsável pela concessão de benefícios eventuais e outros profissionais da prefeitura, foi elaborada e aprovada a Lei nº 470/14 que define, normatiza e regulamenta todos os benefícios eventuais no âmbito municipal de acordo com o que preconiza a LOAS, sendo este o primeiro documento que consolida todos os benefícios eventuais disponíveis pelo município e os critérios adotados para sua concessão.

Atualmente, o município conta com o CRAS Vista Alegre – cofinanciado pelo MDS -, situado na área de maior vulnerabilidade do município -, e contém uma equipe mínima: 1 assistente social que atualmente se divide nos serviços do CRAS e da secretaria de assistência social¹⁴; 1 psicóloga; 1 orientador social; 1 operador máster do CadÚnico; 1 entrevistador do

¹⁴ É importante ressaltar que tal prática não é permitida, conforme estabelece o Guia de Orientações do CRAS, onde, “As funções do CRAS não devem ser confundidas com as funções do órgão gestor da política de assistência social municipal ou do DF: os CRAS são unidades locais que têm por atribuições a organização da rede socioassistencial e oferta de serviços da proteção social básica em determinado território, enquanto o órgão

Cadúnico; 1 coordenador; 1 auxiliar de serviços gerais; além de oficinairos e professores de música que mantêm contratos com a prefeitura municipal para realização dos trabalhos. O equipamento oferece orientações, encaminhamentos, acompanhamentos, oficinas e grupos socioeducativos, atuando na proteção social básica. Além dos profissionais lotados no CRAS, a assistência social conta, na Secretaria, com o seguinte quadro de profissionais: 1 secretária interina que é assistente social e se divide entre os serviços; 1 auxiliar administrativo; 1 motorista. Os serviços oferecidos são: orientação; encaminhamentos à rede; acompanhamento de prestação de serviços à comunidade; concessão de benefícios eventuais e gestão de todos os serviços disponíveis pela política no município.

O registro de famílias no Cadúnico é feito no CRAS, sendo que, existe um total de 758 famílias inscritas, destas, 159 recebem Bolsa Família (BF) e 57 recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Informações do boletim brasil sem miséria- Relatório gerado em 27 de maio de 2016). O município, sempre que necessário, utiliza dos dados disponíveis pelo sistema do Cadúnico.

Dos conselhos que se vinculam à assistência social, temos atuantes o Conselho Municipal de Assistência Social (CMA), Conselho Municipal de Habitação (CMH) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Outros conselhos têm sua lei de criação, mas não estão ativos, sendo eles: Conselho dos Direitos do Idoso (CMDI) e Conselho dos Direitos da Mulher (CMDM).

O município não conta com os serviços da proteção social especial, não mantém unidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), sendo que, a demanda que aparece é repassada aos técnicos da proteção básica que se empenham buscando atendê-las.

No que tange a proposta de implantação do SUAS no município, o debate acerca deste tema vem sendo construído desde as duas últimas conferências: 2013, com o tema A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS; e 2015, com o tema Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026, entretanto, são inúmeros os desafios enfrentados como abordaremos na análise dos dados obtidos através das entrevistas realizadas para este estudo.

3.4 A análise de dados

Nesta parte do trabalho, será apresentada a análise das entrevistas realizadas com as trabalhadoras da Secretaria Municipal de Assistência Social e CRAS de Catas Altas (MG).

gestor municipal ou do DF tem por funções a organização e gestão do SUAS em todo o município.” (BRASIL, 2009. p.11)

3.4.1 Assistência Social e Cultura Política em Catas: favor ou direito?

Tendo como objetivo analisar as informações e dados coletados a partir das entrevistas, este item será dedicado a explicitar as categorias trabalhadas com os entrevistados e sua relação com o tema proposto.

3.4.1.1 Os objetivos da política de Assistência Social e o princípio da garantia à autonomia dos usuários dos serviços

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) configura o novo caráter da política de assistência social no Brasil e, posterior a ela é elaborado um conjunto de leis e diretrizes¹⁵ que estabelecem e norteiam o trabalho desta política, assim como as ações e serviços que deverão ser prestados, instituindo-se assim o Sistema Único de Assistência Social, apresentando de forma clara os objetivos da assistência social.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

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

As entrevistadas foram questionadas se são utilizadas as diretrizes nacionais existentes e qual seria o objetivo central desta política no município. As respostas em sua maioria foram no sentido de afirmar, como objetivo da política de assistência social no município, o assistencialismo e que a utilização das legislações está condicionada aos interesses da gestão, que por sua vez é indicada como alheia ao estabelecido na Política Nacional de Assistência Social.

O objetivo da assistência social aqui [*é até ruim falar muito porque somos todos contratados*] é o assistencialismo, visando sempre apoio político. (Entrevistada E)

¹⁵ A essas leis e diretrizes citamos: Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB, 1997), Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS, 2012), Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS, 2006), Cadernos de Orientações Técnicas (CRAS, CREAS, Centros Pop e outros) e etc.

O objetivo é bem claro pra mim, é assistencialista para que os possíveis candidatos a vereadores e prefeitos possam se reeleger. (Entrevistada B)

Vista pelos gestores, o objetivo da política de assistência social é conceder benefícios à população e tratar a mesma como objeto de se promover politicamente. (Entrevistada C)

Aqui o negócio é só benefícios eventuais, os políticos não preocupam com o que acontece e ainda atrapalham o serviço. (Entrevistada F)

Sobre essa questão, observa-se que a fragilidade do Estado social garante a reprodução de práticas autoritárias, de acordo com os interesses políticos e de mercado, impedindo assim, que as legislações e direcionamentos de caráter democrático como, no caso da assistência social, a LOAS, PNAS e todo arcabouço que sustenta o SUAS, sejam efetivados.

Sendo assim, os caminhos propostos no coletivo para uma nova direção da assistência social no Brasil, fundados na superação do assistencialismo, do clientelismo e autoritarismo, não estão presentes nos espaços dos serviços sociais no município. Alguns entrevistados apontaram que outros fatores incidem na construção dos objetivos legais, assim como na utilização das diretrizes nacionais para com a assistência social no município.

Fatores como a rotatividade de gestores, a desarticulação da rede intersetorial, a falta de recursos humanos e materiais, a condução do poder via paternalismo do Executivo, a vinculação empregatícia dos técnicos e coordenador de CRAS via contrato, comprometem demais a execução da Política Pública de Assistência Social como prevista no SUAS. (Entrevistada G)

Este apontamento se relaciona intrinsecamente à cultura política representada que, somada às condições precárias de trabalho, em especial no CRAS, resultam nos entraves e dificuldades colocados para a construção de uma política social de direito e democrática.

Em meio ao debate dos objetivos, as entrevistadas foram indagadas a respeito da concepção, estabelecida na PNAS, em que a assistência social deve contribuir e garantir as condições necessárias para o desenvolvimento da autonomia e das capacidades dos indivíduos e famílias atendidas nos serviços.

A nova concepção de Assistência Social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades da família e indivíduos. (PNAS, 2004, p.12)

Os resultados apontaram que a assistência social em Catas Altas não vem atuando em busca de garantir condições para o desenvolvimento da autonomia dos usuários, muito pelo

contrário, o que se tem é uma política tuteladora que coloca essas famílias e indivíduos ainda mais dependentes dos serviços socioassistenciais e da vontade política.

A assistência social até tenta trabalhar pra que a autonomia ocorra, até tenta, mas é difícil muito difícil, a influência política atrapalha a gestão da política pública de assistência social, não trabalhamos como deveríamos. (Entrevistada A)

A gestão do município não vê a importância de desenvolver a autonomia dos usuários. Como a política de assistência social no município é muito assistencialista não se trabalha com esta perspectiva e sim o contrário. (Entrevistada B)

[...] a lógica caritativa operante colabora para a permanência de uma relação senhor e servo, isto é, de poderes e dependências. (Entrevistada G)

É interessante para os políticos não desenvolver essa autonomia, eles acham bom ter as pessoas dependentes dos favores deles. (Entrevistada C)

As afirmativas acima demonstram traços da cultura política tuteladora dos políticos e gestores da assistência social do município. O envolvimento dos políticos no trabalho técnico, visando apoio político, impede que sejam tratadas questões que possam favorecer a construção ou o fortalecimento desta autonomia dos usuários. Silva (2012) destaca que há imbricada na assistência social, uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo e nem a emancipação dos usuários fazendo com que seja retomado o conceito da “cultura do atraso” que impedindo a construção de uma cultura política democrática. Yazbek (2006) elucida de maneira a compreender todo movimento descrito acima:

A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetrando também na política social brasileira. Do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais. Nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida. (YAZBEK, 2006, p. 40-41)

Os profissionais entrevistados demonstraram também que este entrave na autonomia não se passa somente na vida dos usuários, mas também no cotidiano profissional dos trabalhadores. 85% afirmaram que não possuem autonomia no ambiente de trabalho, ou mantém somente para com sua equipe (no caso do coordenador do CRAS), e que quando o

trabalho esbarra na gestão ou chega ao âmbito do Executivo, estes profissionais não têm voz ou espaço para construírem qual ação ou intervenção deverá ser executada.

A gente não tem autonomia de gestão na política pública de assistência social, ficamos a margem dos desejos do gestor municipal que é quem decide o que deve ser feito. (Entrevistada A)

[...] em relação ao planejamento das ações e dos serviços, fico à mercê da vontade política, tornando a autonomia ameaçada e demandando muita criatividade na reelaboração das estratégias profissionais. (Entrevistada D)

Os gestores querem que sejam feitos os atendimentos de acordo com os objetivos deles, tentam interferir e coagir o profissional. (Entrevistada B)

Verifica-se a política coronelista “do mando” que ainda se sustenta no município, revestidas de uma nova aparência, são reafirmadas práticas antidemocráticas legitimadas em tempos arcaicos no Brasil.

Outro destaque a ser feito nas falas das entrevistadas foi em relação à permanência dos usuários nos serviços, as falas apontaram que os atendidos condicionam essa permanência ao acesso aos benefícios eventuais. Que por sua vez retoma ao debate da não construção da autonomia.

Não há saídas do programa. Não se trabalha a autonomia por questões políticas, com isso eles continuam cada vez mais dependentes. (Entrevistada B)

Duas entrevistadas apresentaram um pensamento conservador em suas análises ao afirmarem que os usuários se mantêm nos serviços devido ao “comodismo ou a falta de interesse”, deixando de lado a complexidade do modo de produção capitalista e os resultantes na vida social dos trabalhadores e não trabalhadores¹⁶.

Os usuários permanecem sim na assistência social, a vida inteira. Ele não tem interesse em melhorar de vida, não buscam alternativas para melhorar. (Entrevistada E)

Eles continuam aqui porque acomodam não se interessam mesmo em sair, é tranquilo vir buscar cesta básica, passe, aluguel social sempre que precisam. (Entrevistada F)

Couto (2015) contribui para o debate trazendo elementos para essa reflexão. Esse movimento exige que sejam apanhadas as bases que sustentam o modo de produção

¹⁶ Considera-se aqui os não trabalhadores como a camada da sociedade que, por uma série de motivos (desemprego, condições de saúde, precarização das formas de trabalho disponíveis), se encontram fora do mercado de trabalho e não possuem condições de manter a sobrevivência sua e/ou de sua família

capitalista que necessita desta margem de sujeitos em condições desfavoráveis para sua reprodução de maneira cada vez mais ampliada.

O preconceito em relação à “dependência” que o benefício assistencial cria no cidadão que a ele precisa recorrer vem acompanhado não raro da ideia associada a vagabundagem, displicência e falta de empenho. Retomam-se aqui as antigas formas de julgar os sujeitos que por suas condições não conseguem sobreviver, atomizando-os e descolando do coletivo e da análise das condições da sociedade capitalistas. Não raro é possível ouvir argumentos da opção dos sujeitos pela pobreza, pela falta de condições. Recai sobre eles a culpa pela sua precária situação, da mesma forma que a sua redenção, bastando para isso esforço e dedicação. (COUTO, 2015, p. 669)

3.4.1.2 Participação social e o Conselho Municipal de Assistência Social

Como trabalhado nos capítulos anteriores, podemos afirmar que os processos de desenvolvimento do Brasil vieram de ações postas de cima para baixo, sem envolvimento dos segmentos subalternos. Na assistência social, este paradigma se rompe (ou tenta se romper) na medida em que constitucionalmente é previsto o controle social que, mesmo enfrentando diversas dificuldades na sua efetivação, compõe os espaços públicos para participação, discussão e ampliação dos debates envolvendo todos os segmentos sociais, em especial os usuários dos serviços. Moljo (2005) destaca como sendo o conselho o maior espaço onde o princípio constitucional de controle social pode ser efetivado.

Os conselhos se constituíram como uma nova modalidade de gestão do público, onde, de fato, a sociedade teria a possibilidade de participar e exercer o controle social do manejo dos recursos, dos fundos públicos. [...] A questão da participação política, sem dúvida, faz parte do universo da construção de uma cultura política democrática. (MOLJO, 2005, p. 183)

Nas entrevistas, os participantes foram questionados a respeito do conselho de assistência social, se eles entendiam este espaço como fundamental para a democracia e como é a participação dos usuários, assim como dos trabalhadores da assistência social. Todas elas demonstraram convicção em afirmar que estes espaços são fundamentais para a democracia, mas a maneira como este funciona no “real” não exprime os fundamentos que o deveria reger.

O conselho de assistência social “ideal” sim, com certeza é fundamental para a democracia. Mas o “real” não, não contribui em nada. É gerenciado de forma a indicar funcionários. Os usuários não participam e nem têm interesse. (Entrevistada A)

Percebo este espaço como fundamental, desde que ele realmente funcione como deve. Hoje no município o conselho não é eleito da maneira correta, os membros são escolhidos em sua maioria pelo secretário de assistência social e a sociedade civil não participa por decisão própria. Os usuários não conhecem a Política Nacional de Assistência Social e não são motivados a participarem da construção e debate das mesmas. Pros políticos é mais interessante assim. (Entrevistada B)

Os usuários não participam do conselho, acho que não se interessam mesmo. Dos trabalhadores somente um participa e foi por indicação. Ele é muito importante mais as pessoas não tem a ciência da importância do conselho, de fiscalizar, debater, até porque aqui não acontece isso. O conselho fica pra fazer resoluções e aprovar algumas coisas. (Entrevistada E)

É perceptível o uso dos espaços do conselho para com os interesses políticos do município, como afirmam as entrevistas B e E, indicando o modo pelo qual é feita a escolha dos membros e as funções burocráticas que lhe são incumbidas, perdendo o caráter de espaço de aproximação e debate da população. Outras entrevistas indicaram os traços presentes na cultura do município que incidem na não participação dos usuários e na não atuação efetiva do conselho.

A gestão pública no município é fortemente marcada por traços culturais assentados no paternalismo, na meritocracia e no clientelismo, tornando a população dependente da gestão, retirando sua autonomia na construção das Políticas Sociais. A própria gestão não promove debates e não estrutura espaços democráticos para que esses debates aconteçam. O CMAS, que é um dos principais instrumentos de construção e fidelização da PNAS não é estruturado, assim como os outros conselhos. Ele existe apenas no papel, mas tanto a população quanto a gestão desconhecem o papel do conselho. O conselho é paritário, mas com o desconhecimento da sociedade civil do papel do conselho é feita a indicação governamental por gestores, a efetivação do trabalho do conselho fica prejudicada tornando inexistente sua atuação. (Entrevistada D)

Desta forma, a construção e o desenvolvimento da assistência social no município ocorrem de maneira a não envolver o conjunto da população, criando um entrave para a adesão do novo conceito de assistência social. Os usuários dos serviços, maiores interessados, não se envolvem à estas transformações.

Baquero (2008) certifica que a participação popular é fundamental para a autenticidade da democracia, sem ela o conceito de democracia perde sentido. Neste curso, os espaços de participação popular seriam os meios de afirmação do Estado democrático, sem seu uso adequado, seus preceitos permanecem no âmbito das ideias.

[...] uma democracia com qualidade é uma boa democracia, a qual é, antes de mais nada, um regime amplamente legitimado e, portanto, estável, e com o qual os cidadãos estão plenamente satisfeitos. Nesse tipo de democracia, os cidadãos mostram respeito e obediência às regras vigentes (the rule of law). Outro elemento fundamental da qualidade da democracia é o grau de envolvimento dos cidadãos na política. A democracia contemporânea requer uma cidadania ativa que se envolva na arena política via discussões, deliberações, referendos e plebiscitos, ou seja, por meio de mecanismos formais e informais, sem que isso comprometa as instituições convencionais de mediação política. Há um consenso de que sem o envolvimento popular no processo de construção democrática ela perde em legitimidade, mantendo simplesmente sua dimensão formal. (BAQUERO, 2008, p. 381)

3.4.1.3 Favor Ou Direito?

Desde a Constituição Federal de 1988, a assistência social, instituída como parte da seguridade social brasileira, se apresentou como direito a quem dela necessitar, ficando claro no art. 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL,1988), a LOAS segue reafirmando este direito.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, LOAS,1993)

A Política Nacional de Assistência Social adensa:

Ao se considerar as condições políticas e institucionais, reunidas nestes quase onze anos de LOAS, cabe lembrar os avanços conquistados pela sociedade brasileira na construção da política de assistência social, decorrência de seu reconhecimento como direito do cidadão e de responsabilidade do Estado. (PNAS, 2004, p 9)

Diante deste quadro de afirmação da assistência social enquanto direito, as entrevistadas foram questionadas quanto a esta percepção na particularidade do município. Em sua maioria, os resultados apontaram para um quadro em que é reconhecido o status de direito pelos trabalhadores e pelos políticos. Os trabalhadores tentam reafirmar essa perspectiva, mas são ultrapassados pelas práticas políticas clientelistas, culminando em um entendimento equivocado por parte da população usuária.

A assistência social perante a lei é sim um direito, buscamos dentro dos trabalhos desenvolvidos no CRAS atender os que necessitam da assistência. Porém, a própria população desconhece a assistência como direito e se torna resistente em ocupar e participar das ações desenvolvidas. Culturalmente a assistência é tratada como favor. (Entrevistada D)

Há um movimento dos técnicos para que a promoção da assistência social como direito seja reconhecida. No entanto, práticas paralelas do poder executivo e mesmo do órgão gestor não contribuem, em sua maioria, para isso. (Entrevistada G)

A gente tenta trabalhar com os usuários que a assistência social é direito, mas os usuários veem a política através da politicagem, aí fica difícil. (Entrevistada A)

Neste sentido é interessante analisar, como afirmado por SILVA (2012), a relação histórica da “cultura do atraso” e a identificação dos usuários da assistência social enquanto “clientela” dos políticos.

Assim a Assistência Social historicamente constrói com a “cultura do atraso” um processo de simbiose no qual os usuários de seus serviços não são atendidos na perspectiva do direito, ao contrário o acesso a bens e serviços assistenciais sempre se deu como resultado da bondade de alguém. Todo esse processo ratifica a nossa forte

tradição clientelista que culmina em uma cultura cidadã fragilizada, na qual grande parte da população brasileira ainda se identifica como clientela dos atores políticos e sociais que detêm o poder. (SILVA, 2012, p. 62)

Na trajetória da construção dos direitos no Brasil, elementos fundamentais da formação sócio-histórica brasileira são determinantes nas dificuldades que se apresentam para a afirmação da universalidade e a implantação da cidadania. A herança cultural advinda do escravismo, das relações de poder e dependência pessoal condicionam a política e a cultura brasileiras. Desta forma, o predomínio de interesses privados sobre as coisas públicas afeta a ótica da política de assistência social enquanto direito, represando suas bases assistencialistas e clientelistas.

A cultura política da assistência social no município de Catas Altas não se difere da cultura nacional trabalhada no capítulo anterior, uma vez que não se desloca da totalidade. Sua modernização é apresentada como um enorme desafio frente às práticas assistencialistas, clientelistas por parte do Estado. A efetivação do SUAS em seus objetivos reais e ideais está condicionada a um espaço democrático que, diante das abordagens, não se efetiva neste Estado antidemocrático e neoliberal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar este trabalho, abordando a assistência social em suas faces da cultura política no município de Catas Altas, foi bastante desafiador, uma vez que a categoria já se expressa como complexa, relacionada a inúmeros significados polêmicos e contraditórios. Este estudo se manifesta como uma primeira aproximação ao tema, fazendo breves apontamentos para que se fossem compreendidas uma parte das relações e categorias que constituem a assistência social no município.

Durante todo período de estágio (dezembro de 2014 a dezembro de 2015) realizado na Secretaria Municipal de Assistência Social de Catas Altas, as relações entre gestores, políticos, trabalhadores e usuários condensaram uma série de questionamentos que culminaram na escolha do objeto de pesquisa para este trabalho de conclusão de curso. Observar o potencial dos profissionais, da política pública de assistência social concebida enquanto direito versus o conservadorismo da assistência social em atividade no município fez com que fossem buscados os fundamentos deste status. No espaço de tempo em que as profissionais foram convidadas a serem entrevistadas já se constituía um movimento para o período eleitoral, este fato, somado ao vínculo empregatício estabelecido com os trabalhadores desta área, resultou em falas receosas e por vezes desconfiadas. Esta observação já contribuiu para o início da pesquisa realizada, ficando claras as relações de mando e poder características da formação sócio-histórica brasileira. A precarização do trabalho e a omissão por parte da gestão pública para com o SUAS reforçam os princípios neoliberais de mínimo para o social, culminando, como abordado na pesquisa, em uma assistência social que repõe relações arcaicas de hierarquia, poder e dependência.

As abordagens realizadas resultaram na afirmativa de práticas assistencialista, clientelistas, de mando e poder, como discutidas em âmbito nacional no decorrer deste trabalho. A cultura política imbricada pode ser afirmada como assistencialista e antidemocrática, reforçada pelo direcionamento das gestões administrativas do município, que não direcionam suas ações com vistas à perspectiva dos direitos.

Os profissionais, mesmo reconhecendo estas práticas e os resultantes na vida dos usuários dos serviços, não conseguem estabelecer intervenções que melhorem este quadro, visto, as condições de trabalho contratual e as fortes relações políticas de hierarquia e clientelismo que permeiam as ações da assistência social no município. Estas relações

incidem na autonomia destes trabalhadores e em especial o assistente social, como versa Iamamoto (2010):

[...] A mercantilização da força de trabalho do assistente social, pressuposto do estatuto assalariado, subordina esse trabalho de qualidade particular aos ditames do trabalho abstrato e o impregna dos dilemas da alienação, impondo condicionantes socialmente objetivos à autonomia do assistente social na condução do trabalho [...] (IAMAMOTO, 2010, p 417).

Os debates apontaram que é necessário a ampliação de espaços onde a assistência social possa ser abordada em seus novos elementos, os conselhos precisam ser reconhecidos abrindo caminho para que a sociedade civil, em especial, os usuários dos serviços se sintam atraídos na luta em defesa do caráter democrático e de direitos, como estabelece o SUAS, ou seja, os espaços políticos devem ser ocupados. Os resultantes da cultura política tuteladora e assistencialista devem ser questionados, para que a partir destes espaços – tidos como fundamentais para a legitimação da democracia, como apontado nas entrevistas – se tornem o seio de construção de nova cultura política, participativa e democrática.

Ao mesmo tempo, é necessário pensarmos de maneira mais profícua, considerando os determinantes necessários para a reposição do sistema de produção vigente, que incidem diretamente nesta manutenção de práticas arcaicas sob novas bases, ou melhor, na conservação da cultura política antidemocrática que configura as políticas sociais e, portanto, a assistência social na atualidade.

O caráter dual e contraditório da assistência social em que, de um lado se afirma nos traços conservadores, como explicitados ao longo deste trabalho, para manter as mínimas condições para a exploração do trabalho e dos trabalhadores, subalternizando-os; e de outro se estabelece como esfera de proteção ao trabalhador das condições impostas pelo capital, é o espaço onde a classe trabalhadora se apropria da riqueza socialmente produzida e assim se configura como campo de tensão e luta pelos direitos sociais.

Pensar as políticas sociais para além do horizonte da mera acomodação de conflitos requer referenciá-las no processo de disputa política pelo excedente econômico real pelas massas historicamente expropriadas de maneira que elas não possibilitem somente reduzir as manifestações mais agudas da pobreza, através de serviços sociais básicos e do seu acesso, mas, sobretudo, permitir que a política social torne-se um instrumento de transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses mais fortes. Insistir na densidade político-emancipatória das políticas sociais. (PAIVA apud COUTO, 2015, p.667)

Por fim, como expresso na citação acima, a assistência social se insere em um espaço que, tomado pela consciência de classe, propondo uma intervenção na realidade baseada na perspectiva de direito, se torna fundamental para a construção de outra forma de cultura política e cidadania, tendo como fim a transformação social.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BACKX, Sheila; PORFÍRIO, Venâncio; SOUZA FILHO, Rodrigo. **Assistência social: contextualização e legislação**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial da PCRJ, 2000 (Material elaborado para os Conselheiros do CMAS/RJ).

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6 ed. Bibliografia Básica de Serviço Social, v.2, São Paulo, Cortez, 2009.

BRASIL. Boletim/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Dados Municipais. Subsídios para elaboração do PPA Municipal. Catas Altas-MG**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal>. Acesso em 06 de jun. 2016.

_____. Boletim/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **O Brasil sem miséria no seu município**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=bsm_no_municipio>. Acesso 06 de jun. 2016.

_____. **Constituição Federal**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. In: Coletânea de Leis. Conselho Regional de Serviço Social-6ª Região. 4 ed. Belo Horizonte: CRESS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS**. 1 ed.- Brasília, 2009.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. 1 ed. Brasília. 2004.

CATAS ALTAS (MG). **Lei nº 298 de 2010**. Dispõe sobre a criação do conselho municipal dos direitos da mulher.

_____. **Lei Orgânica do município**. Nº 1 de janeiro de 1999.

_____. **Prefeitura Municipal. História do município**. Disponível em: <http://www.catasaltas.mg.gov.br/Materia_especifica/6495/Historia>. Acesso em 06 de maio 2016.

_____. **Lei nº 73 de 1999**. Cria o conselho municipal de assistência social, institui o fundo municipal de assistência social e da outras providências.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia . En: Crítica y emancipación : Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008-)**. Buenos Aires : CLACSO, 2008- . -- ISSN 1999-8104. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>>. Acesso em: 21 de abr. 2016

COUTO, Berenice Rojas. **Assistência social: direito social ou benesse? Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, 2015.

COUTO, Berenice Rojas. **O DIREITO SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA: uma equação possível?** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012/1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>>. Acesso em 24 de março de 2015.

FREIRE, Silene de Moraes. **Estado, Democracia e Questão Social no Brasil.** In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. (Org.). **POLÍTICA SOCIAL E DEMOCRACIA.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal e Cultura Política.** São Paulo, Cortez, 4ªed, v. 71, 2008. (Coleção Questões de Nossa Época)

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 10a ed. São Paulo, Cortez, 2006.

IAMAMOTO, M. V; CARVAHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** Ed: 19ª. São Paulo: Cortez, 2006.

IANNI, Octavio. **A formação do Estado Populista Na América Latina.** 2ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A, 1991.

IANNI, Octavio. **A Idéia de Brasil Moderno.** 3ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=311535&search=minas-gerais|catas-altas|infograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em 07 de maio 2016

MOLJO, Carina. **Cultura Política e Serviço Social.** Libertas, Juiz de Fora, V.4 e 5,n.especial, p. 171-191, jan-dez / 2004, jan-dez / 2005 – ISSN 1980-8518. Disponível em: <<https://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/viewFile/1758/1234>>. Acesso em 13 de nov. 2015

MOLJO, Carina. CUNHA, A. M. **Serviço social e cultura: considerações acerca das concepções de cultura na trajetória da profissão no Brasil desde a sua gênese até os anos 1990.** Libertas, Juiz de Fora, v.4, n.1, p. 78 - 104, jul-dez / 2009 – ISSN 1980-8518. Disponível em: <<https://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/1855/1304>>. Acesso em 18 de nov. 2015.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.) A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. (Org.) Questão Social e serviço social: um debate necessário. In: **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. . In: MOTA, Ana Elizabete (org). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, Heloísa. M. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social**. Ser Social (UnB), Brasília/DF, v. 12, p. 9-36, 2003. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/275/112>. Acesso em 24 de jan. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. (Org.). **POLÍTICA SOCIAL E DEMOCRACIA**. São Paulo: Cortes; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

SILVA, Fernanda C. **Assistência Social e Cultura Política: o processo de uma política em construção**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ppgservicosocial/files/2012/05/fernanda.pdf>>. Acesso em: 07 de nov. 2015.

SILVA, José Maria da; SILVEIRA, Emerson Sena da. **Apresentação de Trabalhos Acadêmicos: normas e técnicas**. 6. ed. atual. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (org). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre o estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

TORRES, Iraíldes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

VIANNA, Maria. L. Werneck. O Silencioso desmonte da Seguridfade Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. (Org.). **POLÍTICA SOCIAL E DEMOCRACIA**. São Paulo: Cortes; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 5ªed São Paulo: Cortez, 2006.

APÊNDICE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) participante,

Sou estudante do curso de graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Ouro Preto no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, campus Mariana- MG. Estou realizando uma pesquisa para meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) sob supervisão da professora Ms. Isis Silva Roza, cujo objetivo é conhecer a política de assistência social no município de Catas Altas abordando a cultura política que a envolve.

Sua participação consiste em uma entrevista, com duração aproximada de 40 minutos.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo(a).

A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas por mim, no telefone (31) 98604-7721 ou e-mail: kelhy_souza@hotmail.com.

Atenciosamente,

Kelhy Aparecida de Souza / Matrícula: 11.1.3895

Isis Silva Roza / CRESS-MG: 10072

Aceito participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste Termo de Consentimento.

Nome e assinatura do participante

Local e data

ENTREVISTA**Assistência Social e Cultura Política: as particularidades do município de Catas Altas
(MG)**

Tempo de trabalho na instituição: _____ Idade: _____

Horário de início da entrevista: _____ Horário do término: _____

1. Qual é a sua formação? _____
2. Qual cargo você ocupa? _____
3. Qual é seu tipo de vínculo empregatício? _____
4. Você considera que possui autonomia em seu ambiente de trabalho? Explique.

5. Em sua opinião, qual deve ser o direcionamento da política de assistência social?

6. Qual é o objetivo da política de assistência social em Catas Altas?

7. Quais as principais demandas que chegam até você?

8. Os usuários atendidos por esta política permanecem nos serviços?

9. Os usuários dos serviços participam da construção e dos debates que compõem a assistência social?

10. E em relação ao conselho municipal de assistência social, os usuários dos serviços participam? E os trabalhadores da política? Você percebe esse espaço como fundamental para construção a democracia? Comente a respeito.

11. A assistência social, no município, trabalha na perspectiva de desenvolver a autonomia dos usuários? Justifique.

12. A assistência social é tratada como direito no município? Justifique.

