

Universidade Federal do Rio de Janeiro

**OS ATUAIS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO BRASIL**

Adriana Amaral Ferreira Alves

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação

OS ATUAIS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Adriana Amaral Ferreira Alves

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Serviço Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Dr. Carlos Eduardo Montaña

Rio de Janeiro
Março de 2007

OS ATUAIS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO BRASIL.

Adriana Amaral Ferreira Alves

Orientador: Dr. Carlos Eduardo Montaña

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Serviço Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada por:

Presidente, Prof. Dr. Carlos Eduardo Montaña

Prof. Dra. Alejandra Pastorini

Prof. Dra. Silene de Moraes Freire

Rio de Janeiro

Março de 2007

Alves, Adriana Amaral Ferreira.

Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil. / Adriana Amaral Ferreira Alves, - Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2007.

x, 270f.

Orientador: Carlos Eduardo Montaña

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ESS/ Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2007.

Referências Bibliográficas: f. 281-291.

1. A trajetória da política de assistência social no Brasil. 2. Avaliação da política de assistência social: análise crítica do processo e resultados à luz da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, ou reforço das orientações oficiais-neoliberais? 3. A avaliação da política de assistência social como instrumento de viabilização da democracia e do controle social: que parâmetros analíticos e mudanças técnicas fazem-se necessários?. Montaña, Carlos Educardo. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós Graduação em Serviço Social. III. Título.

*Ao Sílvia, meu esposo,
pelo amor de sempre.*

“A crítica não arranca flores imaginárias dos grilhões para que os homens suportem os grilhões sem fantasia e consolo, mas para que se livrem deles e possam brotar as flores vivas.”

Karl Marx

AGRADECIMENTOS

Ao final dessa trajetória, que não trilhei sozinha, quero retribuir o apoio e solidariedade de pessoas muito especiais que viveram comigo os desafios desse processo, agradecendo de coração:

Ao meu amado esposo, Sílvio, pela paciência, compreensão, dedicação, estímulo e amor de sempre, sem o que não teria chegado ao final;

Aos meus queridos pais, João e Maria José, pelo amor incondicional, pelas orações e incansáveis cuidados, sobretudo nos momentos mais difíceis;

Ao meu irmão, Alex, por inspirar esforço e persistência;

A minha sogra, Maria da Penha, e cunhadas, Silvana e Suely, pelo incentivo;

Às amigas Raquel e Sheila, pela amizade sempre presente, pela cooperação espontânea e pelo aprendizado de vida;

Aos companheiros de caminhada: Ricardo, Neide, Luana, Wilayne, Valdirene, Marlene, Lorena, pelas vezes que se solidarizam com os apertos desse processo;

Aos meus alunos, que souberam estimular política e academicamente meu encontro com a docência;

Ao meu caríssimo orientador, Carlos, pelo privilégio de juntos realizarmos esse trabalho, compartilhando seu saber crítico, adensando reflexões e incômodos que me proporcionaram um aprendizado ímpar;

Às professoras Alejandra Pastorini e Maria Thereza de Menezes, pelas preciosas contribuições que serviram de estímulo e fundamento para a conclusão desse estudo.

À professora Silene de Moraes Freire, pela tamanha disponibilidade e solicitude num dos momentos mais tensos desse processo.

A Deus, por tudo.

RESUMO

OS ATUAIS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.

Adriana Amaral Ferreira Alves

Orientador: Dr. Carlos Eduardo Montaña Barreto

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

O presente estudo voltou-se aos atuais processos de avaliação da Política de Assistência Social no Brasil, realizados no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que reedita os tradicionais procedimentos técnico-operativos de controle institucional e administrativo-contábil, não tomando como parâmetros os fundamentos constitucionais e a LOAS. Buscou-se problematizar, neste sentido, que a ausência de uma cultura política de avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios derivados da assistência social, que não privilegie a racionalidade instrumental, mas que efetivamente seja um processo político-democrático, implicado com o conhecimento da realidade concreta para além de sua falaciosa aparência, é um dos fatores que compromete a aferição do verdadeiro impacto e alcance das ações públicas neste âmbito. Portanto, a partir de uma perspectiva crítica, foram lançadas algumas contribuições reflexivas sobre a condução teórico-metodológica desses processos de avaliação, tomando por base o materialismo histórico, de onde foram extraídas categorias analíticas que pudessem orientar as avaliações no exame da realidade e as transformar em meios capazes de subsidiar a luta coletiva pelo redirecionamento ético-político da assistência social.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social; Assistência Social; Avaliação.

Rio de Janeiro,
Março de 2007.

ABSTRACT

THE CURRENT PROCESSES OF EVALUATION OF THE POLITICS OF SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL

Adriana Amaral Ferreira Alves

Councilor: Dr. Carlos Eduardo Montaña Barreto

Abstract of the Master's Degree Paper submitted to Post Graduation Program, Social Service's School of Federal University of Rio de Janeiro – UFRJ, as part of the necessary requirements to obtain the title of Social Service's Master.

The present study pointed the assesment of the current proceedings of Social Service's politics in Brazil, carried out in the Social Development an Starvation Combat Ministry (MDS) scope, that reissues the tradicionals action-techniques procedures of institutional control and administrative- accounting, not taking as basis the constitucional foundations and the LOAS. The objetive was to question that the absence of a politics culture of assesment of the programmes, projects, services and benefits originated of Social Service that doesn't privilege the instrumental rationality but that can be effectively a politic-democratic process implicate with the concrete realty knowledge besides that fallacious appearance, it is one of the factors that compromise the checking of the real impact and reach of the public actions in this scope. Therefore, from a critical perspective, some reflexive contributios were intoduced about the teoric-methodologic conduction of these process of assesment, taking as foundation the historical materialism, from where analytics categories were extracted that could orient the assesments in the realty exam and trasform the able ways to subsidy the collective fight for the ethical-politician new direction of the Social Service.

Key words: Social Politcs; Social Service; Assesment.

Rio de Janeiro

March, 2007

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo I – A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	18
1.1- Política social no Brasil: inegável contraditoriedade.....	19
1.2- Neoliberalismo e políticas sociais no processo de contra-reforma do Estado brasileiro.....	48
1.3- Descentralização de responsabilidades X rescentralização de recursos: a política pública de assistência social pós-88.....	74
CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO E RESULTADOS Á LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA LOAS, OU REFORÇO DAS ORIENTAÇÕES OFICIAIS-NEOLIBERAIS?	142
2.1- Procedimentos técnicos e tendências contemporâneas de avaliação das políticas sociais públicas.....	143
2.2- O sistema de avaliação da política de assistência social no contexto brasileiro	160
CAPÍTULO III – A Avaliação de políticas públicas como instrumento de viabilização da democracia e do controle social: que parâmetros analíticos e mudanças técnicas fazem-se necessários?	195
3.1- Fundamentos constitucionais e LOAS: parâmetros básicos ou secundários nas atuais avaliações da política de assistência social?...	196
3.2 – O materialismo histórico como orientação teórico-metodológica para a avaliação da política de assistência social	228
3.2.1 – Algumas bases analíticas do materialismo histórico	228
3.2.2 – A avaliação da política de assistência social orientada pelo materialismo histórico	242
3.3 – O assistente social como possível avaliador da política de assistência social.....	264
CONCLUSÃO	275
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	284
APÊNDICES.....	295
ANEXOS	298

INTRODUÇÃO

O estudo que aqui se apresenta é resultado de um sonho que, a priori, dadas às condições objetivas de vida em que estou inserida, não imaginei que pudesse ser concretizado: o Mestrado em Serviço Social. Ao final desse processo de muito investimento teórico, espero poder contribuir para o debate e reflexões sobre um tema que acredito ser de grande relevância sócio-profissional para os assistentes sociais, qual seja: os atuais processos avaliativos da Política de Assistência Social no Brasil.

A perspectiva de empreender uma análise sobre os processos avaliativos da política de assistência social no Brasil, advém de uma inquietação pessoal quanto à potencial viabilidade deste instrumento, se pautado em relações democráticas e em valores emancipatórios, tornar-se um dos canais possibilitadores do controle social a ser exercido pelos setores populares sobre a esfera pública.

Neste sentido, é no contexto da dinâmica que envolve a Política de Assistência Social na atualidade brasileira, que se procurou desenvolver a hipótese de trabalho, objetivando analisar criticamente a inexistência de uma cultura de avaliação das políticas públicas, em particular da política de assistência social, que privilegie análises atentas à complexidade e dinamicidade histórica da realidade social, elegendo como parâmetros de análise os fundamentos constitucionais e a LOAS, na perspectiva do direito historicamente conquistado, o que se reflete como um dos fatores inibidores da efetividade das ações inerentes à implementação desta política, fazendo-a perpetuar nos resquícios da cultura da ajuda e do clientelismo e não da garantia de direitos e da universalidade.

Soma-se ao exposto a ausência de avaliações que contemplem processos mediadores que possam articular politicamente as singularidades do contexto em que é implementada a política de assistência social com as configurações estruturais que definem as esferas política, econômica, social e cultural de determinado período histórico, a fim de se aproximar das relações de complexidade e contraditoriedade que constituem a realidade, onde se originam e se agravam as expressões da “questão social”.

Neste sentido, as análises construídas, a posteriori, procuraram lançar elementos que pudessem redirecionar os processos de avaliação atualmente embutidos na política de assistência social, expressos pelos tradicionais procedimentos de controle institucional e administrativo-contábil, entendendo, sobretudo, que a avaliação de políticas sociais constitui-se como um dos fatores capazes de subsidiar a luta pelo seu redirecionamento ético-político, rumo à ruptura com a cultura da ajuda e do clientelismo para a efetiva garantia de direitos.

Em torno do problema enfocado giram diversos questionamentos que não poderiam ser omitidos pois, direcionaram esta pesquisadora para o recorte do objeto de estudo, perpassando também toda a forma de organização da política de assistência social no Brasil, sobretudo, no atual contexto histórico de onde emanam as transformações societárias que têm desencadeado um processo de desmonte da cidadania social. Assim, as indagações a que me referi perpassam as seguintes questões: para os usuários da política de assistência social, o que significa a ausência de parâmetros fundamentados na Constituição Federal e na LOAS na condução dos processos avaliativos desta política? Ações descontínuas, não havendo prioridades e por isso o direcionamento dos recursos para âmbitos diversos que não seja o social? A organização da política pública de assistência social no Brasil tem viabilizado à população o acesso a serviços públicos, a garantia de direitos sociais, a promoção social? Ou predomina ainda o assistencialismo, clientelismo, paternalismo? Por que não utilizar as Conferências nas diversas esferas de governo como um momento propício para realização da avaliação da política de Assistência Social e de seus impactos sobre as condições de vida da população? Até que ponto as questões políticas e culturais interferem na constituição de uma prática avaliativa operante e com a finalidade deliberativa? Como estruturar um processo avaliativo¹ da Assistência Social que realmente esteja respaldado nas legislações que a legitimam como política pública?

Julga-se assim, que a análise dos processos avaliativos conduzidos em torno desta política, reveste-se de uma importância fundamental, na medida em

¹ É preciso deixar claro que a perspectiva de avaliação que se defende é a de impacto, não a de resultado, sendo esta última a que o Estado mais executa, sobrelevando a quantidade à qualidade. (O ENEM e o Provão, utilizados para a avaliação da política educacional no país, são grandes exemplos disso).

que nos leva a refletir sobre questões extremamente atuais, quais sejam: as propostas e tendências recentes das ações públicas constitutivas da assistência social no Brasil, a partir de 1995, quando se radicaliza a ofensiva neoliberal no país, bem como a tendência histórica da administração pública brasileira de se privilegiar a avaliação das políticas públicas no âmbito do levantamento de informações quantitativas, de ordem econômico-financeira. Fala-se também do risco de se criar uma estrutura burocrática dentro de órgãos governamentais responsáveis pelas possíveis avaliações de programas, que tendem a privilegiar não o impacto sobre as condições de vida da população usuária, mas seu impacto eleitoral.

Os recursos metodológicos estabelecidos para o encaminhamento do processo de investigação partiu da realização, a priori, de um aprofundamento teórico, que se apoiou numa pesquisa bibliográfica relacionada às produções consagradas no âmbito acadêmico, pautadas na teoria crítica, as quais serviram de base e inspiração para as análises constitutivas deste trabalho que fundamentalmente estão vinculadas aos pressupostos teórico-metodológicos do materialismo histórico de inspiração marxiana. Neste sentido, tal pesquisa teórica foi orientada com o intuito de se debruçar mais profundamente sobre os aspectos teóricos e políticos relacionados à não existência de uma cultura de avaliação política da política de assistência social no Brasil, de caráter democrático, o que demandou um aprofundamento conceitual, investigativo e analítico quanto às atuais tendências e dinâmicas que perpassam o processo de execução desta política e seus impactos e alcance sobre as condições de vida da população.

O que se pôde perceber no decorrer da pesquisa bibliográfica é que as produções existentes estão muito mais voltadas para o aspecto tecnicista do processo avaliativo, sem haver uma preocupação maior com a avaliação política, ou seja, se as políticas públicas implementadas estão realmente em consonância com a perspectiva da garantia de direitos ou se estão reproduzindo o velho jargão da política pública brasileira: paternalismo/clientelismo/focalismo.

Num segundo momento, buscou-se desenvolver um levantamento e análise de documentos referentes aos processos de avaliação da política de Assistência Social no Brasil, tomando por base as avaliações realizadas e

contratadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, entre os anos de 2004 a 2006, dentre as que já foram concluídas e publicizadas pelo MDS no Seminário de Avaliação das Políticas e Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizado em Brasília, nos dias 12 e 13 de dezembro de 2006, sendo recentemente publicadas na Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS, em fevereiro de 2007.

Além da pesquisa documental e da participação no seminário supra citado, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas² com sujeitos diretamente ligados à política de avaliação e monitoramento do MDS, como o Secretário de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI/MDS; a Diretora de Avaliação e Monitoramento, SAGI/MDS; o Coordenador Geral do Departamento de Avaliação e Monitoramento, SAGI/MDS; a Coordenadora Geral de Avaliação e Monitoramento da Demanda, SAGI/MDS; e Coordenadores do DATAUFF, órgão de pesquisa da Universidade Federal Fluminense contratado pela SAGI/MDS para realizar as seguintes pesquisas avaliativas: Avaliação do Impacto Nutricional do Programa Bolsa Família (concluída); Pesquisa de Opinião sobre a Imagem do MDS (concluída); Avaliação das Ações Estruturantes do MDS nas Comunidades Quilombolas (concluída); Avaliação de Impacto do Programa Agente Jovem (em andamento).

As análises sobre os dados e informações obtidos neste processo, estiveram voltadas para a verificação dos parâmetros históricos, políticos e teórico-metodológicos que os orientam, a fim de se aferir qual a contribuição destes processos avaliativos para a instrumentalização dos sujeitos sociais e coletivos no controle social das ações públicas, em suas prioridades e nos impactos produzidos sobre as condições de vida da população. Pesquisa esta, fundamental para o desenvolvimento do estudo proposto, considerando que a mesma propiciou indicativos para a problematização das hipóteses iniciais, que consistem fundamentalmente em investigar até que ponto os processos avaliativos desenvolvidos junto à política pública de assistência social têm contribuído para se repensar e se reorganizar esta política na perspectiva da

² Os roteiros semi-estruturados utilizados nas entrevistas seguem nos Apêndices A e B.

garantia de direitos, com base nos princípios e diretrizes relacionados nas legislações (Constituição Federal e LOAS) que a definem como política pública no âmbito dos direitos sociais.

Por fim, trabalhou-se os dados levantados, na perspectiva do referencial teórico crítico, a fim de se verificar, mediante dados concretos, as principais contradições, entraves e também os pontos em comum das atuais avaliações realizadas acerca da política de assistência social. Dessa forma, chegou-se à compreensão de que tais avaliações realizadas, sobretudo, no âmbito da administração pública, não passam de estratégias de controle e gerência de resultados, organizadas com base no discurso da “governança”, respondendo, assim, ao processo de reestruturação capitalista e desregulamentação de funções sociais públicas do Estado, que tende para a desqualificação do debate político sobre as políticas sociais e sua reconversão à quantificação técnica da realidade, sob o jugo da tão falada crise fiscal que vem limitando, na verdade esgotando, o financiamento dos programas sociais.

No que se refere à estrutura do trabalho, a organização dos capítulos ocorreu da seguinte forma: no primeiro capítulo, realizou-se uma discussão acerca do processo histórico de constituição da política de assistência social no Brasil, no campo dos direitos sociais, a partir da análise dos pressupostos constitucionais e da LOAS, que a definem enquanto política pública, além das legislações que regulamentam o recente constituído Sistema Único de Assistência Social – SUAS, quais sejam: a PNAS – Política Nacional de Assistência Social/2004 e a NOB – Norma Operacional Básica/2005. Nesta mesma discussão, fez-se necessário também abordar os rebatimentos produzidos pela atual conjuntura política e econômica na esfera das políticas sociais, particularmente no âmbito da assistência social, que podem ser traduzidos no desmonte da cidadania social, sobretudo, pelo retrocesso histórico das formas de organização do poder público para o enfrentamento das expressões da “questão social”, agora centradas no fortalecimento do discurso da filantropia e da solidariedade e na recusa da responsabilização do Estado na garantia dos direitos sociais.

No segundo capítulo, discutiu-se sobre as atuais tendências da avaliação de políticas sociais, que têm como objetivo central a “racionalização” das ações governamentais frente à situação de “escassez de recursos”,

utilizando-se de instrumentos quantitativos capazes de medir a eficiência e eficácia dos programas, aplicando-se aí as análises de “custo-benefício” e “custo-efetividade”, sem, portanto, contemplar os fundamentos constitucionais e a LOAS que efetivamente poderiam produzir elementos para a consecução de uma análise mais crítica e politizada dos resultados e impactos dos programas sociais. Para tanto, foi preciso identificar as principais tendências dos processos avaliativos das políticas sociais brasileiras num contexto em que a quantificação dos resultados se sobrepõe à avaliação da qualidade dos serviços públicos, no que se refere ao impacto e alcance destas ações nas condições de vida da população. Foram analisadas questões de caráter conceitual e metodológico que se acredita tão importantes quando se pretende avançar não apenas na discussão, mas na construção de estratégias de avaliação da política de assistência social.

Procurou-se, ainda, apresentar criticamente o atual sistema de avaliação da política de assistência social constituído no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, criada desde janeiro de 2004, juntamente com o ministério. Discutiu-se sua estrutura burocrática, fundada em certas modalidades do pensamento técnico-científico constituído na esfera do poder, como ramificação da tecnoestrutura estatal. Ademais, foi necessário também vincular à discussão a Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004 e a Norma Operacional Básica, promulgada em 2005, que ressaltam o campo da informação, monitoramento e avaliação e instituem, no plano legal, o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social, dando-lhes um “sentido técnico e político”, com a perspectiva de superação dos procedimentos tradicionais ligados estritamente à eficiência, eficácia e efetividade.

A discussão realizada no terceiro capítulo teve por objetivo construir indicativos sobre os processos contemporâneos de avaliação da política de assistência social, fomentando, neste momento, os parâmetros históricos, políticos e teórico-metodológicos que conduzem estas análises sob o jugo da não publicização das avaliações realizadas e do reforço ao tecnicismo, e que, por não tomar como fundamento os pressupostos constitucionais e da LOAS, não possibilitam a aferição dos reais impactos produzidos (ou que deveriam ser

produzidos) nas condições de vida da população. Procurou-se também recuperar alguns elementos teóricos abordados ao longo do trabalho para instigar uma reflexão crítica que pudesse delinear a condução de um processo de avaliação da política de assistência social, fundamentado nos princípios e diretrizes que a definem como política pública, que efetivamente pudesse recortar elementos para a problematização dos reais impactos e alcances desta política nas condições de vida da população, tendo em vista a instrumentalização dos sujeitos sociais e coletivos para o exercício de seu protagonismo político no cenário social.

Em suma, julga-se que o tema tratado neste estudo constitui-se, dentre outras observações, em ícone de interesse profissional, por ser a Assistência Social um espaço privilegiado de atuação do Serviço Social. Neste sentido, em consonância com os eixos de análise apresentados, procurou-se contribuir para uma nova leitura e entendimento sobre a avaliação da política de assistência social, buscando inclusive, lançar luzes para a construção de um caminho que subsidie a estruturação de um processo avaliativo capaz de melhor orientar o planejamento e a execução desta política, em consonância com os interesses das classes que delas dependem, o que iria de encontro com os propósitos democráticos para a viabilização e a ampliação da participação popular nos processos políticos decisórios, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

Vale ressaltar, por fim, que não foi propósito da pesquisa empreendida o esgotamento da temática, não existindo a pretensão de se elaborar respostas prontas e acabadas aos questionamentos apontados. Isto porque, na perspectiva deste estudo, a realidade é vista em sua dinâmica histórico-dialética, passível de mudanças de acordo com as ações dos sujeitos sócio-históricos e políticos que nela estão inseridos.

CAPÍTULO I

**A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO BRASIL**

1.1- POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: INEGÁVEL CONTRADITORIEDADE

A política de Assistência Social, enquanto forma tradicional de intervenção do Estado no enfrentamento das expressões da questão social³, deve ser entendida fundamentalmente como uma política social específica. E, neste sentido, apreendê-la em suas principais determinações econômicas e políticas, na relação que o Estado estabelece com a sociedade, em meio às exigências do processo de acumulação no capitalismo monopolista, as quais foram gestadas na luta pela conquista e garantia dos direitos sociais de forma universal. Entretanto, conforme Coimbra (1987 apud BEHRING, 2000, p. 31), as análises que se referem às políticas sociais não podem ser reduzidas simploriamente a dois pólos, quais sejam: 1) “a política social é apenas um requisito da acumulação, sendo útil também para uma cooptação política dos trabalhadores, diga-se, compra da sua docilidade” ; 2) “a política social é um troféu dos trabalhadores, resultado de sua pressão sobre o Estado capitalista.” Desta forma, pensar as políticas sociais (e também, especificamente, a política de assistência social), afastando-se de formas empobrecidas, reducionistas e fragmentadas, requer situá-las no movimento histórico-dialético da sociedade, o que perpassa pelas configurações que o Estado assume historicamente, bem como pela força política produzida pelos movimentos reivindicatórios organizados no interior da sociedade civil, objetivamente voltados para a defesa de interesses coletivos.

Neste sentido, pode-se dizer que as políticas sociais fundam-se não só pelo agravamento das expressões da questão social, na transição do Capitalismo Concorrencial⁴ para o Capitalismo Monopolista⁵, período

³ Como coloca Iamamoto (2001, p. 11): “A expressão da ‘questão social’ é estranha ao universo marxiano, tendo sido cunhada por volta de 1830(STEIN,2000). Historicamente foi tratada sob o ângulo do poder, vista como ameaça que a luta de classes - em especial, o protagonismo da classe operária - representava à ordem instituída. Entretanto, os processos sociais que ela traduz encontram-se no centro da análise de Marx sobre a sociedade capitalista.” Por estas questões, a expressão “questão social” não é identificada neste estudo como uma categoria, assim como definida por Marx, que expresse formas e modos de existência do real, mas como uma expressão que contribui para ocultar o processo de luta de classes. Neste sentido, não é a “questão social” que irá subsidiar/proporcionar a compreensão da realidade, mas é pela compreensão da realidade, do processo histórico de produção da sociedade capitalista é que se torna possível a compreensão da “questão social” e de suas expressões.

⁴ “No capitalismo concorrencial preponderam as leis de mercado, e o Estado não interfere nas relações econômicas, *ao menos para quem crê na pureza da ideologia*” (VIEIRA, 2004, p. 137). Conforme este autor, o preceito da livre concorrência se faz razão da acumulação acelerada de

cronologicamente situado na passagem do século XIX para o século XX, como também, pela nova configuração dos movimentos sociais⁶ que se mostram mais fortes e organizados politicamente, dado ao próprio desenvolvimento da consciência de classe⁷.

As condições econômicas fizeram surgir a massa dos trabalhadores que passaram a compartilhar interesses materiais, ideais e modos de pensar comuns, formando, assim, uma classe⁸, mas não ainda uma classe para si mesma. Na medida em que essa massa se une e se organiza politicamente para a luta consciente por interesses coletivos, forma-se uma classe para si. É preciso, pois, que a classe deixe a condição de classe em si e torne-se classe para si, a fim de se tornar um agente histórico transformador.

Na medida em que milhões de famílias vivem sob condições econômicas de existência que as distinguem por sua maneira de viver, seus interesses e sua cultura de outras classes e se opõem a elas de modo hostil, aquelas formam uma classe. Dado que existe

capital que alargou a concentração e a transferência da riqueza, pelo uso generoso da força de trabalho com abundantes recursos das novas máquinas.

⁵ Segundo Vieira (2004, p. 139) aproximadamente após 1870, “o monopólio tomou o lugar da livre concorrência e a produção desordenada na sociedade capitalista cedeu à produção planejada e organizada, em proveito do empresariado. O capitalismo monopolista evidenciou a acumulação do capital, agora ampliada a escala mundial, com a supremacia dos trustes e dos cartéis [...] Perseguindo outros campos de investimento, o capitalismo monopolista dirigiu-se à exportação de capital e de bens de capital.”

⁶ “Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.” (GOHN, 1997b *apud* GOHN, 1999, p. 44).

⁷ Segundo as palavras do Manifesto do Partido Comunista (1848), “a história de todas as sociedades que existiram até hoje é a história da luta de classes”, porém, conforme BOTTOMORE (2001), a classe só pode agir com êxito se adquirir consciência de si mesma, o que significa na linguagem hegeliana, transformar-se de “classe em si” em “classe para si”.

⁸ Marx analisa a sociedade a partir de duas classes fundamentais: a *burguesia* e o *proletariado*, referentes respectivamente à compra e à venda da força de trabalho, ou melhor, à propriedade e à não-propriedade dos meios de produção. “Enquanto Marx e Engels iniciam o *Manifesto* dizendo que a ‘época da burguesia simplificou os antagonismos de classe’ e dividiu a sociedade em ‘dois campos opostos’, a burguesia e o proletariado, em *O 18 Brumário* Marx se refere - como base para a análise das configurações assumidas pelo Estado francês posterior à Revolução de 1848 – a um número bem mais amplo de classes e frações de classe: além do proletariado, ele fala em burguesia industrial, comercial e financeira, em pequena burguesia, em campesinato, em lúmpen-proletariado etc” (COUTINHO, 1996, p.16). “Só podemos entender as classes no universo de suas relações com outras classes e não é possível entender as classes sem tratar da luta de classes, pois a lógica que rege suas relações é de conflito, dominação e exploração. As classes se constituem segundo a posição que os indivíduos ocupam no processo de produção. O modo de produção capitalista repousa sobre a exploração de uma classe sobre a outra, dos que detêm o capital sobre os que detêm apenas a força de trabalho, da burguesia sobre o proletariado.” (GOHN, 1999, p. 37).

entre os pequenos proprietários camponeses uma articulação puramente local, e a identidade de interesses não engendra entre eles nenhuma comunidade, nenhuma união nacional e nenhuma organização política, não formam uma classe. São, portanto, incapazes de fazer valer seu interesse de classe em seu próprio nome [...] não podem representar-se, mas têm que ser representados. Seu representante tem que aparecer ao mesmo tempo como seu senhor, como uma autoridade acima deles, como um poder ilimitado de governo que o proteja das demais classes e que lhes envie desde o alto a chuva e o sol. (MARX, 1978, p. 116 apud IAMAMOTO, 2006, p. 82).

Mantendo a fidelidade à perspectiva teórica adotada neste estudo, compreende-se a “questão social” como fenômeno inerente ao processo de acumulação capitalista, sendo dele ineliminável. Neste sentido, apesar da expressão “questão social”⁹ não fazer parte do universo marxiano, verifica-se que a mesma vem expressar as contradições indissociáveis do sistema capitalista, relacionadas à apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, à desigualdade social, à exploração do capital sobre o trabalho, à luta de classes, o que se mostra insuperável na ordem econômico-social estabelecida e reproduzida. Desta forma, as categorias desenvolvidas pelo pensamento marxiano, embora não abordem especificamente a “questão social”, contêm os elementos medulares para o entendimento crítico deste fenômeno que, segundo Iamamoto (2001, p. 11), “se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas”.

Segundo Netto (2001), a expressão “questão social” surge na primeira metade do século XIX, para caracterizar o processo de pauperização que se generalizava, compreendido com base na “Lei Geral da Acumulação Capitalista”¹⁰. Assim, “à medida que se acumula capital, a situação do

⁹ A expressão “questão social”, por não ser termo que tem uma tradição na teoria marxista, é utilizada entre aspas por alguns autores como Netto, Pastorini, Guerra, Montaño, para demarcar sua natureza conservadora e funcional.

¹⁰ “A lei geral da acumulação expressa-se, na órbita capitalista, às avessas: no fato de que parcela da população trabalhadora sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego para os fins de valorização do capital” (...) “Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superlotação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista” (MARX, 1985, p. 209).

trabalhador, qualquer que seja seu pagamento, alto ou baixo, tem de piorar” (MARX, 1985 apud GUERRA, 2005, p.241). Neste contexto, a escassez do acesso à produção material está relacionada à distribuição desigual da riqueza e à apropriação privada dos meios de produção e não mais ao pouco desenvolvimento das forças produtivas, como nas organizações sociais que antecederam a sociedade capitalista. De acordo com Netto (2001, p. 158), a teoria marxiana apresenta categorias de análise da sociedade capitalista que permitem distinguir as expressões sociais derivadas da escassez nas sociedades anteriores, situando radicalmente a “questão social” no marco da ordem burguesa, já que está fundamentalmente relacionada à “sociabilidade erguida sob o comando do capital”, decorrente de “uma escassez produzida socialmente”. Logo, a historicidade da “questão social” está vinculada ao processo de desenvolvimento da sociedade capitalista, em sua realidade contraditória, marcada por um processo produtivo que se dá pela exploração da força de trabalho humana associada a incrementos tecnológicos, sendo invariavelmente privada, a apropriação da riqueza coletivamente produzida.

Segundo Netto (2001), a expressão “questão social” utilizada para designar o fenômeno do pauperismo relaciona-se diretamente aos seus desdobramentos sócio-políticos, já que os pauperizados passam a não se conformar com a situação, configurando-se como uma ameaça às instituições sociais existentes. Assim, o mesmo autor sintetiza que “foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como ‘questão social’” (2001, p. 154).¹¹

[...] historicamente, a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder, e, em especial, pelo Estado. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do estado para o

¹¹ Entre os autores que afirmam que a “questão social” sempre existiu e/ou que sempre existirá, verifica-se a sua naturalização. Nestes termos, Pastorini (2001, p. 99) realça que a “questão social” é entendida e apresentada por estes autores, como Heller e Féhér (HELLER, Agnes & FÉHÉR, Ferenc. **A condição política pós-moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998), de forma “des-historicizada”, “des-economizada” e “des-politizada”, sem considerar que a mesma possa ser alterada face às ações conscientes dos sujeitos históricos, no exercício de seu papel sócio-político. Verifica-se, portanto, uma perspectiva de “fatalismo” que, segundo Quiroga (1991), anula o papel histórico da luta de classes, “[...]relegando o movimento dialético, em que a compreensão do econômico é uma dimensão fundamental, mas não a única” (p.109).

reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos. (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Neste sentido, para pensar a “questão social” em sua historicidade, de acordo com Pastorini (2001), é imprescindível que as constatações e análises estejam medularmente atreladas ao movimento contraditório dos processos históricos, haja vista que aquelas interpretações que transformam a história em uma seqüência linear de fatos que se sucedem progressivamente, produzem visões de uma realidade aparente, fragmentada, factual, afinada com o modo positivista de interpretação do real. Para a autora, “a idéia positivista de história não dá lugar a contradições, já que se fundamenta numa noção de progresso temporal com uma meta final previamente definida” (PASTORINI, 2001, p. 100). Desta forma, tendo por base o pensamento marxiano, não se pode pensar o processo de produção e reprodução da sociedade capitalista sem que se garanta fidelidade ao movimento dialético do real. Se não se capta esse movimento, a sociedade é vista de modo positivista. Entretanto, segundo Quiroga (1991), considerar a teoria da dialética, agigantando-a e a isolando das questões de ordem material que constituem a base da sociedade capitalista e da perspectiva de luta de classes que pressupõe a possibilidade de transformação desta sociedade, impõe um cientificismo que “[...] desvincula o conhecimento da sociedade da própria sociedade concreta” (p.108).

Por um outro lado, se ao papel dos sujeitos históricos no processo de transformação da sociedade for dado um lugar desvinculado da base material da sociedade, segundo Quiroga (1991), “estar-se-á falando de uma transformação idealizada e de uma superestrutura desvinculada de sua base material correspondente”, sendo os homens considerados como indivíduos e não como classes sociais, não como sujeitos coletivos. Em O 18 Brumário de Luís Bonaparte, Marx, para resgatar a ação histórica dos homens frente à base material da sociedade e eliminar o caráter idealista que individualiza os processos históricos e culpabiliza os sujeitos singulares pelas dificuldades por eles vivenciadas, diz o seguinte: “os homens fazem a sua própria história, mas não nas condições escolhidas por eles, mas nas condições dadas diretamente e herdadas do passado”. Conforme Quiroga (1991, p. 75), “esta é uma característica fundamental da dialética marxista: a consciência é produto do ser social e, a partir dessa consciência, o homem intervém para modificar a

realidade, que, primeiramente, gerou sua própria consciência”. “[...] Do mesmo modo, os acontecimentos e os agentes do drama histórico não são, apenas, ‘determinados pela base econômica e social’ (pois este não é um engenho auto-suficiente), eles concentram e desencadeiam forças que preservam ou alteram aquela ‘base’”(FERNANDES, 1984, p. 61 apud QUIROGA, 1991, p. 76).

Segundo o materialismo histórico¹² de Marx, a consciência política, a visão de mundo e os interesses materiais comuns aos membros de uma classe são definidos pelas relações sociais de produção existentes, ou seja, pela posição de classe que ocupam na sociedade. Ao analisar, por exemplo, os legitimistas e os orleanistas como facções do partido da ordem em O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte (1848 a 1852), Marx deixa bem claro que, a partir de sua posição econômica na sociedade, cada classe constrói “toda uma superestrutura de sentimentos, ilusões, modos de pensar e visões da vida próprios, formados de uma maneira que lhes é peculiar.”

Marx ainda prossegue dizendo que os diferentes interesses materiais entre as classes produzem a luta entre elas. Dessa forma, a relação de uma classe com o desenvolvimento das forças produtivas é que determinará o seu progresso ou o seu retrocesso na sociedade. Segundo as palavras do Manifesto Comunista, “a história de todas as sociedades existentes até hoje é a história das lutas de classe”. Para o materialismo histórico, a luta de classes está estreitamente relacionada com as mudanças sociais, pois, é por essa luta que as transformações sociais estruturais são impulsionadas, tornando-se, assim, a verdadeira “força motriz” da história.

Fora precisamente Marx quem primeiro descobria a grande lei da marcha da história, a lei segundo a qual todas as lutas históricas, quer se processem no domínio político, religioso, filosófico ou qualquer outro campo ideológico, são na realidade apenas a expressão mais ou menos clara de lutas entre classes sociais, e que a existência, e portanto também os conflitos entre essas classes são, por seu turno, condicionados pelo desenvolvimento de sua situação econômica, pelo seu modo de produção e pelo seu modo de troca,

¹² A inegável retomada constante do materialismo histórico para a análise de temas e acontecimentos presentes na sociedade contemporânea, expressa que o marxismo sobreviveu à efemeridade do tempo e aos limites das questões de sua época, mostrando-se ainda preparado para apontar caminhos que permitam a consolidação dos anseios de liberdade e justiça social, a partir da efetiva integração e articulação da classe trabalhadora rumo a este objetivo. O materialismo histórico descarta a visão que “*naturaliza*” as desigualdades sociais, considerando que as classes são constituídas de acordo com as relações de produção próprias de determinada estrutura social.

este determinado pelo precedente. Essa lei – que tem para a história a mesma importância que a lei da transformação da energia tem para as ciências naturais.¹³

Neste sentido, a força transformadora dos movimentos sociais imprime na história uma perspectiva de conservação da ordem estabelecida ou de superação, rumo a ações transformadoras da totalidade dos aspectos que constituem a vida social. Estas ações transformadoras refletem a práxis¹⁴ política, que possibilita às classes sociais se organizarem de forma estratégica, exercendo um papel histórico-transformador, consciente, rumo a objetivos políticos coletivamente esperados. Segundo Barroco (2003, p. 49), a práxis política “é uma atividade que supõe a interação entre os homens e objetiva uma transformação social, ‘seja de manutenção ou destruição do existente’ (LUKÁCS, 1981b)”. Neste movimento, busca-se uma mudança objetiva, seja material ou espiritual, em nível macro ou microssocietário, visando à revisão da base estrutural da sociedade ou da reforma para a conservação do estabelecido, sem que haja, neste caso, o questionamento sobre a forma como a sociedade está organizada. Conforme Barroco(2003), o exercício da política por uma classe, um estrato social ou um grupo, requer a idealização do que se pretende transformar, em fidelidade a idéias e valores que sustentam a luta coletiva. Na sociedade de classes, a práxis política manifesta-se no enfrentamento das contradições e antagonismos, através do protagonismo

¹³ MARX, Karl. **O Dezoito Brumário**, São Paulo: Paz e Terra, 7 ed., 2002, p.18 (Prefácio de Engels para a Terceira Edição Alemã).

¹⁴ “A expressão práxis refere-se, em geral, à ação, à atividade, e, no sentido que lhe atribui Marx, à atividade livre, universal, criativa e auto-criativa, por meio da qual o homem cria (faz, produz), e transforma (conforma) seu mundo humano e histórico e a si mesmo; diferente de todos os outros seres. Nesse sentido, o homem pode ser considerado como um ser da práxis, entendida a expressão como o conceito central do marxismo, e este como ‘a filosofia’ (ou melhor, o ‘pensamento’) da práxis” (BOTTOMORE, 2001, p.292).

histórico-político de sujeitos coletivos em busca da legitimação da hegemonia dominante ou para o fortalecimento de um movimento de contra-hegemonia.

Sob este entendimento, verifica-se que não basta a existência de necessidades e carências por parte de um grupo ou de uma classe para que haja um movimento social. É preciso que estas necessidades e carências sejam transformadas em demandas, e se constituam nas reivindicações que orientam as ações coletivas (GOHN, 1999). É preciso fundamentalmente que haja uma tomada de consciência política e, no caso da classe trabalhadora¹⁵, que os sujeitos conheçam criticamente o lugar que ocupam no processo de produção, entendendo que as manifestações da “questão social” por eles vivenciadas estão necessariamente arraigadas à sociedade burguesa, podendo ser superadas a partir da superação da própria ordem burguesa.¹⁶

Da análise teórica marxiana, porém, não se pode derivar o imobilismo sócio-político consistente na espera de um dia D, ou uma hora H, revolucionariamente catastrófica, em que o regime do capital seja reduzido a escombros – e, com ele, desapareça a exploração. Da análise marxiana o que legitimamente fica interdito é, tão somente, qualquer ilusão acerca do alcance das reformas no interior do capitalismo. (NETTO, 2001, p. 158).

Conforme Iamamoto e Carvalho (2004), a “questão social” expressa o processo de inserção da classe trabalhadora no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado, não podendo ser entendida, portanto, unilateralmente como expressão da exploração, da desigualdade e da pobreza, mas isto fundamentalmente

¹⁵ A classe trabalhadora não se define pelo nível de empregabilidade, mas pela condição dos sujeitos sociais que dependem da venda da força de trabalho para se reproduzir social e materialmente. “Ao referir-se à classe trabalhadora, engloba-se aí tanto a parcela dessa classe diretamente inserida no mercado de trabalho, como aquela excedente para as necessidades médias de exploração do capital: o exército industrial de reserva” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p.78).

¹⁶ Segundo Netto (2001), a Revolução de 1848 resultou “[...] em nível histórico-universal, do proletariado da condição de *classe em si* para a *classe para si*. As vanguardas trabalhadoras acederam, no seu processo de luta, à *consciência política* de que a ‘questão social’ está *necessariamente* colada à sociedade burguesa: *somente a supressão desta conduz à supressão daquela*” (p.136).

associado às diversas formas de resistência e luta contra a ordem estabelecida. “Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem” (IAMAMOTO, 1998a, p. 28).

O que merece ser destacado é que a evolução da questão social apresenta duas faces, indissociáveis: uma, configurada pela situação objetiva da classe trabalhadora, dada historicamente, em face das mudanças no modo de produzir e de apropriar o trabalho excedente, como frente à capacidade de organização e luta dos trabalhadores na defesa de seus interesses de classe e na procura de satisfação de suas necessidades imediatas de sobrevivência; outra, expressa pelas diferentes maneiras de interpretá-la e agir sobre ela, propostas pelas diversas frações dominantes, apoiadas no e pelo poder do Estado. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p.79).

Sabe-se, pois, que nas sociedades pré-industriais, a pobreza é considerada como “[...] um fato natural e necessário para tornar os pobres laboriosos e úteis à acumulação de riquezas [...]” (PEREIRA, 1999, p. 51). Assim, as expressões sociais eram enfrentadas através da assistência aos indigentes e da repressão à “vagabundagem”. Os pobres “incapazes para o trabalho” (deficientes, idosos, crianças), até o século XIX, sempre puderam contar com a assistência filantrópica na esfera da família, da Igreja, sob as regras da chamada Lei dos Pobres, vigente na Inglaterra desde o século XVI, a qual fazia distinta separação entre “bons pobres” e “maus pobres”¹⁷. Nesta perspectiva, aqueles pobres “aptos para o trabalho”, mas que viviam na mendicância, eram considerados “vagabundos”, “preguiçosos” e “indolentes”, sendo, portanto, alvos da repressão, determinados a se submeter ao trabalho obrigatório, o que era condição para que o indivíduo desenvolvesse um caráter fundado nos valores de “dignidade” e “honestidade”, sob o viés moralizador do “ajuste comportamental”. Assim, os pobres “válidos” deveriam submeter-se a toda e qualquer forma de exploração, a fim de que, por si só, buscassem a superação da sua condição de pobreza, não podendo permanecer em condição de dependência permanente do Estado.

¹⁷ “Estas leis estabeleciam uma distinção entre pobres ‘merecedores’ (aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes considerados pela moral da época como pobres, em geral nobres empobrecidos) e pobres ‘não merecedores’ (todos aqueles que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa). Aos primeiros, merecedores de ‘auxílio’, era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada pelo dever moral e cristão de ajuda, não sob a forma de direito, mas sob caráter esmolar.” (BOSCHETTI, 2003, p. 54).

Para atender as requisições da sociedade de mercado, em que se instalava a Revolução Industrial sob a égide de um mercado de trabalho “livre”, que obrigasse os trabalhadores a venderem sua força de trabalho pelo preço que lhes fosse oferecido, foi suprimida a Lei dos Pobres em 1834, considerando que esta se esbarrava em um dos principais pilares do liberalismo, qual seja: “o princípio moral de que a assistência estimula o ócio, a preguiça e desestimula o trabalho, devendo ser ou abolida, ou garantida apenas para os pobres incapazes de manter sua sobrevivência pelo trabalho: crianças, idosos e deficientes” (BOSCHETTI-FERREIRA, 1993 apud BOSCHETTI, 2003, p. 56). Assim, se reproduzia a concepção moralista e funcional de que a assistência advinda do Estado produziria o “comodismo” na classe trabalhadora que deveria, por si só, superar sua condição de pobreza através do trabalho a qualquer custo e valor, já que esta era entendida como um problema individual, de “desajuste social”, que nada tinha a ver com as desigualdades contidas no cerne da sociedade capitalista.

Neste contexto, verifica-se a naturalização da “questão social”, sendo suas manifestações vistas como “características inelimináveis de toda e qualquer ordem social” (NETTO, 2001, p. 155), podendo ser amenizada através de ações reformistas que preservem a propriedade privada dos meios de produção, sem comprometer a reprodução da base social burguesa. Com base nisto, a “questão social” é simplificada e reduzida à questão da pobreza, vista e enfrentada como problema de “déficit educativo”, que dificultava e subalternizava a inserção no mercado de trabalho; de incapacidade para a racionalização de gastos por parte da população de baixa renda, dado o consumo de “supérfluos”; de questões de ordem moral, como se a pobreza fosse reproduzida pela incapacidade dos próprios pobres para superar esta condição. Logo, o enfrentamento das expressões da “questão social”¹⁸ dá-se

¹⁸ Segundo Yamamoto (2001, p. 18), “uma dupla armadilha pode envolver a análise da questão social, quando suas múltiplas e diferenciadas expressões são desconectadas de sua gênese comum, desconsiderando os processos sociais contraditórios – na sua dimensão de totalidade – que as criam e as transformam. Corre-se o risco de cair *na pulverização e fragmentação das questões sociais, atribuindo unilateralmente aos indivíduos a responsabilidade por suas dificuldades. Deriva na ótica da análise dos “problemas sociais”, como problemas do indivíduo isolado, perdendo-se a dimensão coletiva e isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais.* [...] A pulverização da questão social, típica da ótica liberal, resulta na *autonomização de suas múltiplas expressões* – as várias ‘questões sociais’, - em detrimento da perspectiva de unidade. [...] Outra armadilha é aprisionar a análise em um discurso genérico, que redundando em uma visão unívoca e indiferenciada da

de forma funcional, psicologizante e individualista, autonomizando-as de sua raiz estrutural: a relação contraditória e desigual entre capital e trabalho.

Então, considerando os processos de urbanização e industrialização do século XIX, verifica-se que à medida que avança o desenvolvimento das forças produtivas, a classe trabalhadora é submetida a condições cada vez mais aviltantes em suas relações de trabalho. Ao mesmo tempo, modifica-se o posicionamento da classe dominada frente à exploração e às suas condições de vida e trabalho, passando a deflagrar um protagonismo político ameaçador à ordem burguesa, o que exigiu da classe dominante também um reposicionamento frente às expressões da “questão social”, passando a enfrentá-las como problema verdadeiramente capaz de derrubar a hegemonia do bloco do poder.

[...] passa-se da caridade tradicional levada a efeito por tímidas e pulverizadas iniciativas das classes dominantes, nas suas diversas manifestações filantrópicas, para a centralização e racionalização da atividade assistencial e de prestação de serviços sociais pelo Estado, à medida que se amplia o contingente da classe trabalhadora e sua presença política na sociedade. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 78).

Nesta perspectiva totalizante, torna-se possível o entendimento de que as políticas sociais não são meros mecanismos de cooptação utilizados pelo Estado¹⁹ para garantir a hegemonia dos interesses da classe burguesa, mas são resultados de complexas mediações (sócio-econômicas, políticas, culturais) desenvolvidas pelas forças sociais que se movimentam historicamente na luta pela hegemonia nas esferas estatal, pública e privada (FALEIROS, 1986 apud BEHRING, 2000, p. 31).

Marx parametra o desenrolar da história humana pelo crescimento das forças produtivas. Entretanto, necessário se faz entender que as forças produtivas incluem não apenas os meios de produção, ou seja, os elementos materiais tais como maquinário e ferramentas como também a força de trabalho que engloba habilidades e conhecimento, regida pela divisão social do trabalho e outros elementos relacionados à superestrutura social, como

questão social, prisioneira das análises estruturais, segmentadas das dinâmica conjuntural e da vida dos sujeitos sociais.”

¹⁹ “O que define a natureza de classe de um Estado (ou seja, de quem são os interesses que ele representa) são os seus padrões de seletividade, ou seja, os critérios de que o Estado se vale para selecionar o que deve e o que não deve ser objeto de política pública” (OFFE, 1984 apud COUTINHO, 1996).

ideologia, direito, política, costumes, moral, etc. Em *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels afirmam que a classe que se apresenta capaz para reger as relações de produção mais convenientes ao desenvolvimento das forças produtivas, tem garantida sua hegemonia sobre as demais classes. Eis que “as condições sob as quais forças produtivas bem definidas podem ser aplicadas são as condições do domínio de uma classe definida da sociedade”. O materialismo histórico, portanto, vê o domínio de classe como “inevitável” e “necessário” para que se garanta a hegemonia de uma classe sobre as outras. Nas palavras de Marx, “até agora, as forças produtivas desenvolveram-se em virtude desse sistema de antagonismo de classes.” Logo, sendo o Estado o meio pelo qual uma classe garante seu domínio, ele desaparecerá em uma sociedade sem classes.²⁰ Em *A Ideologia Alemã*,

na medida em que a propriedade privada se emancipou da comunidade, o Estado alcançou uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil; mas ele não é mais do que a forma de organização que os burgueses criam para si, tanto em relação ao exterior quanto ao interior, com a finalidade de garantirem reciprocamente suas propriedades e seus interesses. (MARX; ENGELS, 2002, p 32).

Essa noção de Estado que a teoria social de Marx propõe, coloca-o como um veículo que despolitiza a sociedade civil e utiliza-se da coerção/cooptação para validar sua “autoridade” perante as classes sociais subalternizadas.²¹ Para Marx, a transformação da estrutura social dar-se-ia num processo de esgotamento das possibilidades de desenvolvimento e reprodução das forças produtivas ao lado do desmoronamento de toda a superestrutura a elas interligada. Neste sentido, quando, em determinados momentos da história, as relações sociais de produção não correspondem às forças produtivas, abre-se um período revolucionário, de eclosão das contradições sociais previamente germinadas pelo movimento histórico-dialético.

Para se identificar o tipo de Estado que se apresenta no contexto do capital monopolista, necessário se faz apreender as particularidades nacionais, continentais ou transcontinentais sob as quais ele se gesta, logo, o tipo de Estado monopolista que se apresenta no Brasil revela grandes diferenças e

²⁰ Marx *apud* Bottomore (2001), In: *A miséria da filosofia* (cap. I).

²¹ Assim sendo, Marx generaliza ao afirmar que “todos os Estados que existiram foram sempre ditaduras de uma classe.” (*Manifesto do Partido Comunista*, 1948).

especificidades em relação à América Latina e, muito mais, em relação aos países de Primeiro Mundo. Assim sendo, é claro que um enfoque especificamente direcionado transparecerá também as particularidades com que se apresentam as políticas sociais no contexto singular de cada Estado Nação, porém, para obter um maior nível de concreticidade na relação entre capitalismo monopolista e emergência das políticas sociais, é preciso analisá-la sob uma ótica mais abrangente e totalizante, num momento histórico em que as classes sociais, através de organizações partidárias, sindicalistas e classistas, reivindicam do Estado, soluções para questões inerentes ao movimento de produção e reprodução das relações sociais. Portanto, segundo Marx,

é preciso distinguir sempre entre as mudanças materiais ocorridas nas condições econômicas de produção e que podem ser apreciadas com a exatidão própria das ciências naturais, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, numa palavra, as formas ideológicas em que os homens adquirem consciência desse conflitos e lutam para resolvê-lo.²²

Desta forma, a relação que se estabelece entre Estado e sociedade civil, constituída fundamentalmente por interesses políticos e econômicos de classe, irá delinear o alvo das políticas públicas que o Estado se proporá a elaborar e implementar. É válido, pois, realçar que esta forma de intervenção do Estado não se faz necessária apenas pelo que Marx definiu como “mudanças materiais ocorridas nas condições econômicas de produção”, mas, sobretudo, pelo desenvolvimento do proletariado, “a classe dos operários modernos²³, que vivem apenas na medida em que encontram trabalho e que só encontram trabalho na medida em que o seu trabalho aumente o capital”²⁴, o que se configurará na intensificação das lutas de classe, no movimento social organizado, uma vez que

o operário moderno, ao invés de se elevar com o progresso da indústria, desce cada vez mais, caindo inclusive abaixo das condições de existência de sua própria classe. O operário torna-se um pobre e o pauperismo cresce ainda mais rapidamente do que a população e a

²² MARX, Karl. “Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política”, In. Marx-Engels, **Obras Escolhidas**, Rio de Janeiro, Vitória, 1956, vol.1, p.335.

²³ Aqui, não se está fazendo referência ao operário moderno como se este representasse o operário da atualidade, mas ao operário que está inscrito no projeto de modernização da sociedade capitalista, no contexto da primeira revolução industrial.

²⁴ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto do Partido Comunista**, Martin Claret, São Paulo, 2003, p. 51.

riqueza. Fica assim evidente que a burguesia é incapaz de continuar por muito mais tempo sendo a classe dominante da sociedade e de impor à sociedade, como lei reguladora, as condições de existência de sua própria classe. É incapaz de dominar porque é incapaz de assegurar a existência de seu escravo em sua escravidão, porque é obrigada a deixá-lo cair numa situação em que deve alimentá-lo ao invés de ser por ele alimentada. (MARX; ENGELS, 2003, p. 56).

Como resposta às desigualdades sociais trazidas pela expansão do sistema capitalista, que reconhece o crescimento da pobreza como consequência inerente e necessária ao desenvolvimento econômico, a classe trabalhadora se organiza em movimentos populares para reivindicar melhores condições de vida, o que se configura, para a classe burguesa, em uma ameaça crescente à ordenação social constituída pelas conveniências do sistema vigente. Eis aí, a “questão social”, que primeiramente não passou de um “caso de polícia”, sendo enfrentada apenas pela repressão/punição policial, o que não foi suficiente para acompanhar a dimensão que as expressões da questão social foram atingindo na história da sociedade capitalista. Logo, se fez necessário que o Estado burguês pensasse em uma estratégia política para minimizar os conflitos entre capital e trabalho, sendo que também se percebeu a necessidade de incorporação pelo Estado de algumas das reivindicações populares, desde que estas não se chocassem com os interesses do capital.

O Estado capitalista é uma garantia de manutenção das condições gerais de reprodução do capital e da produção, isto é, da acumulação capitalista. Ele assume os investimentos que demandam recursos que superam a disponibilidade dos capitalistas, transforma os recursos públicos em meios de favorecer e estimular o capital, cria a infraestrutura necessária para os investimentos e a circulação do capital, estabelece facilidades jurídicas e, sobretudo, gere a moeda e o crédito em favor da acumulação de capital, e investe em grandes empreendimentos, aplanando com tudo isso a concorrência intercapitalista. (FALEIROS, 2000, p. 65).

No decurso dialético da história, o Estado é chamado a garantir sua hegemonia ideológica, política e econômica via políticas sociais, as quais se apresentam para a sociedade como meras “concessões”²⁵, sendo que, na

²⁵ Pastorini (1997), analisa criticamente a categoria “concessão-conquista”, que chama de “binômio não dialético”, pelo fato de ser composto por dois conceitos que se excluem mutuamente, ou seja, “quando se fala de *concessão*, o próprio termo está fazendo referência ao fato de uma pessoa dar, doar ou outorgar algo a outra pela sua própria vontade. [...] Por outro lado, falar de *conquista* implica falar de usurpação. Assim, o ato de *conquistar* significa tomar alguma coisa pela força, não necessariamente compatível com a *concessão*, já que se uma parte *conquista* alguma coisa, isto significa que a outra não *concedeu* nada, pelo contrário, a ela é usurpada tal coisa, e vice-versa, se uma delas *concede* alguma coisa à outra, isso significa que esta segunda não a *conquistou* e sim recebeu” (p. 93). A autora desenvolve

verdade, são conquistas históricas do movimento popular²⁶ organizado, o que se constituem em direitos de cidadania, apesar de não deixarem de ser funcionais ao capital. Neste sentido, Coutinho aponta uma questão que vale ser ratificada: pressupondo que, para a reprodução de um sistema político e econômico hegemônico, o Estado capitalista tenha que fazer “concessões”, qual seria o limite para tais “concessões”?

Para Marx, a fixação do salário oscila entre dois limites: um limite mínimo, que seria estabelecido pela garantia da reprodução biológica do trabalhador, e um limite máximo, determinado pela possibilidade de lucro para quem compra a força de trabalho, ou seja, pela conservação de uma taxa de acumulação que assegure a reprodução ampliada do capital. No interior desses dois limites, diz Marx, verifica-se um conflito de direito contra direito, o direito do trabalhador de lutar pelo aumento do salário e o direito do capitalista de batalhar pela sua conservação ou redução. Ora, quando dois direitos iguais se enfrentam, o que decide – em última instância – é a força. Mais precisamente: é a correlação de forças entre trabalhadores e capitalistas que vai definir em que ponto concreto, entre os dois limites referidos, irá se colocar o salário real. Deve-se recordar ainda que, para Marx, quando a luta vitoriosa dos trabalhadores faz com que o nível do salário se fixe de modo duradouro num ponto acima da reprodução meramente biológica, esse novo nível se converte em limite mínimo; o salário real passa então a conter o que ele chama de “componente histórico-moral”.²⁷

Assim sendo, Coutinho situa o campo de realização dos direitos sociais na sociedade capitalista na esfera da política social, em analogia à teoria do salário de Marx. Para aquele autor, o nível de satisfação das demandas sociais deve se realizar até o ponto em que não impeça a reprodução do capital global, entretanto, esse nível de satisfação não pode se situar abaixo do limite mínimo, chamado por Marx de “componente histórico moral”, a fim de que não se rompam os pressupostos da ordem burguesa, que se configuram em um

uma segunda crítica não no sentido terminológico, mas acerca do conteúdo analítico dessa conceitualização. “A perspectiva marxista incorpora às análises das políticas sociais um elemento substancial: a relação entre sujeitos, entre atores protagonistas. [...] não se trata de uma relação unilinear onde as classes subalternas ‘conquistam’ e o Estado ‘concede’, mas sim de um processo conflitivo atravessado pelas lutas de classes, onde os diferentes grupos nele inseridos têm ganhos e perdas, ao mesmo tempo que lutam e pressionam, ‘conquistam’ e ‘concedem’ alguma coisa aos demais sujeitos envolvidos” (p. 97). A alternativa proposta pela autora é o emprego da categoria “demanda-outorgamento”, pois, “nela encontra-se contido não só uma relação entre sujeitos, mas todo o processo de determinação das políticas sociais. [...] é uma síntese do processo de demanda-luta-negociação-outorgamento” (p.98).

²⁶ “[...] poderíamos definir o ‘popular’ como todo setor social que, em oposição à elite nacional, padece certo domínio político, econômico, cultural e ideológico, na medida que é excluído, num determinado grau, da tomada de decisões e por quanto apresenta carências e potencialidades não plenamente desenvolvidas.” (MONTAÑO, 1994, p. 75).

²⁷ COUTINHO, Carlos Nelson. “Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia”, in TEIXEIRA, Sônia Fleury. (org.). **Reforma sanitária: em busca de uma nova teoria**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 56.

liberalismo “social-democrático”. Quanto a esta análise, Coutinho parte da constatação de que a expansão crescente dos direitos sociais, o que é interesse da classe trabalhadora, apresenta-se, a longo prazo, incompatível à conservação da lógica da acumulação capitalista.

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isto configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política. (VIEIRA, 2004, p. 144).

As políticas sociais constituem-se, então, como uma das atribuições do Estado capitalista de oferecer bens e serviços sociais, uma forma de enfrentamento do processo de pauperização das classes trabalhadoras e, inclusive, para a garantia da manutenção e reprodução da ordem social vigente. Este, portanto, é o caráter utilitarista das políticas sociais para a classe dominante. Assim conforme Faleiros (2000, p.64), “a política social é uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social [...]”.

Eis porque a política social passou a ser vista nas melhores análises marxistas como um fenômeno contraditório, porque ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos representantes do trabalho, proporcionando-lhes ganhos reivindicativos na sua luta constante contra o capital, também atende positivamente interesses dos representantes do capital, preservando o potencial produtivo da mão-de-obra e, em alguns casos [...] desmobilizando a classe trabalhadora. (PEREIRA, 1999, p. 54).

De acordo com a análise de Sposati(1995), as políticas sociais aparecem sob a forma de salário indireto que, na perspectiva Keynesiana, subsidiaria o consumo. Conforme também descreve Iamamoto(1995), a riqueza socialmente produzida é canalizada para o Estado e para o empresariado, sendo que uma parcela mínima retorna à população através da oferta de serviços sociais²⁸. Porém, estes serviços são visualizados pela classe

²⁸ Os serviços sociais “aparecem como ‘doação’ da face ‘humanitária’ do Estado ou da empresa à classe operária, e não como a devolução de um serviço já pago, através da apropriação da mais-valia, da cobrança de impostos ou taxas”. Sendo assim, os serviços sociais “são direitos que se metamorfoseiam em ‘benefícios”’. (IAMAMOTO,1995, p. 96-97)

trabalhadora e pelo grande capital sob ângulos diferenciados. Sendo que os primeiros, na condição de usuários dos serviços sociais, sobrelevam o caráter complementar destes serviços, que apesar de não serem suficientes, são necessários à sua sobrevivência, por conta de uma política salarial que não satisfaz as suas necessidades mínimas de reprodução humana e social. Tendo em vista que a gestão de tais serviços não é controlada pelos trabalhadores, esses se tornam uma forma de controle e subordinação da população subalterna, alargando os vínculos de dependência para com os “benefícios eventualmente concedidos” pelo Estado que almeja a subordinação política dessa população aos padrões vigentes.

Neste sentido, é preciso compreender que as políticas sociais possuem uma vinculação ontológica com a política econômica, estando, na sociedade capitalista, a ela subordinada. Entretanto, a forma em que geralmente se apreende a política social é unilateral, reducionista, desvinculado-a de suas finalidades econômicas, como também da própria evolução do capitalismo. Não se trata, portanto, de se estabelecer uma articulação entre o político e o econômico como se fossem dois níveis distintos e autônomos de uma dada realidade, pois é preciso identificar na política social e na política econômica, a existência de uma unidade indissociável, em que os aspectos político-econômicos se mantêm dialeticamente imbricados, como fenômenos inseparáveis de uma determinada realidade, estando organicamente vinculados à acumulação do capital. Verifica-se, no entanto, a dissociação “entre o econômico e o político, cujo veio mais comprometido do ponto de vista teórico-metodológico e político recai na supressão da particularidade, pela incorporação linear e mecânica de realidades sociais, econômicas e políticas diferenciadas” (MENEZES, 1998, p. 52). Assim, a abordagem teórica das políticas sociais tende a ser reduzida ao aparente, ou seja, concedidas espontaneamente pelo Estado humanitário para diminuir as desigualdades sociais, ou, no máximo, como conquista do direito à “cidadania” por parte dos segmentos subalternos. Evidencia-se, pois, a dicotomia entre a política e a economia, pela reprodução a-crítica da lógica conservadora que faz referência à política social, como algo autonomizado, aparente, ausente de mediações, negando a totalidade constitutiva do real, estabelecida sob o marco universal da Lei Geral da Acumulação Capitalista, que se apresenta de forma particular

em contextos históricos distintos, dependendo da formação política, social, econômica e cultural da realidade a se refere.

Constituindo uma unidade, tanto a política econômica quanto a política social podem expressar mudanças nas relações entre as classes sociais ou nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe. Através destas políticas, é possível evidenciar-se a ação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo em determinado país. Formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e, às vezes, dão a enganosa impressão de que tratam de coisas distintas. Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular de capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social. (VIEIRA, 2004, p. 141-142).

De outro modo, segundo Abranches (1998), a política social não pode apenas ficar voltada para o atendimento imediato dos ditos “problemas sociais”, devendo estar atrelada a uma “nova política econômica, capaz de induzir mudanças que permitam, de um lado, elevar o patamar de renda das populações pobres e, de outro, redirecionar, em parte, o padrão de produção/consumo, de modo a assegurar melhores condições de acesso da população ao conjunto de bens e serviços essenciais” (p. 28). Nesta linha, a política social, sendo indissociável da política econômica no plano analítico, assim também primeiramente o deve ser no plano da elaboração e da execução, sobretudo, no intuito de “assegurar recursos de acesso e mobilidade aos segmentos destituídos”, uma vez que a política social, por si só, não irá impedir a incidência da força mutiladora das políticas econômicas sobre as condições de vida da classe trabalhadora, ou então, será reduzida a ações paliativas e emergenciais.

Na órbita do capital, as políticas sociais são abordadas como uma forma de socializar os custos de reprodução da força de trabalho, o que é preferível ao aumento de salário porque isso afetaria diretamente a lucratividade. São, então, encaradas como “salário indireto” pois, enquanto se mantém o salário aquém das reais necessidades da classe operária, amplia-se a rede de serviços sociais, no intuito de garantir a reprodução material da força de trabalho, sem, porém, aumentar o valor pago por ela. Assim sendo, lamamoto

e Carvalho (2004), analisa o significado dos serviços sociais, entendendo-os como

“[...] um meio não só de manter a força de trabalho em condições de ser explorada produtivamente, evitando alterações substanciais na política salarial que afetem a lucratividade dos empresários, como, e principalmente, um instrumento de controlar e prevenir possíveis insubordinações dos trabalhadores que escapem ao domínio do capital.” (p.93).

Inegavelmente, as políticas sociais são estratégias utilizadas pelo Estado para manter as classes subalternas conformadas com suas condições de vida, desmobilizadas e sem a consciência de classe necessária para o desenvolvimento de um projeto político que pudesse sustentar suas reivindicações no plano societário. Mas também, o espaço de constituição das políticas sociais é o locus propício para a negociação dos interesses operários, ampliação dos direitos sociais e estabelecimento de prioridades políticas condizentes com as reais necessidades da população e melhoria de suas condições de vida.

Não se nega que a política social é um mecanismo que o Estado utiliza para intervir no controle das contradições que a relação capital-trabalho gera no campo da reprodução e reposição da força de trabalho, ou, ainda, que cumpre uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralização das tensões existentes nessa relação. É ela uma forma de gestão estatal da força de trabalho e, nessa gestão, não só conforma o trabalhador às exigências da reprodução, valorização e expansão do capital, mas também é o espaço de articulação das pressões e movimentos sociais dos trabalhadores pela ampliação do atendimento de suas necessidades e reivindicações. (SPOSATI, 1995, p.34).

Desde os fins do século XIX e, mais precisamente, depois da II Guerra Mundial, surge um padrão de proteção social que se categoriza como uma incumbência do Estado para a garantia do bem-estar dos cidadãos. Logo, como uma necessidade histórica para enfrentar as conseqüências do pós-guerra, cria-se o Welfare State inicialmente na Inglaterra em 1942, cujo período glorioso estendeu-se de 1945 a 1975, tendo erguido suas bases sobre três pilares, de acordo com Pereira (1999, p. 55): a lógica Keynesiana para a garantia do pleno emprego²⁹ ; a universalização dos serviços sociais públicos e

²⁹ Na verdade, como coloca lamamoto(1998a), o que se pretendia com a criação do Welfare State é a superação de mais uma das crises cíclicas do capitalismo. Sendo assim, com o aumento dos serviços sociais e a sua universalização, haveria a liberação de parte dos rendimentos familiares para o consumo de mercadorias, o que acarretaria o aquecimento do processo produtivo e a superação da crise capitalista.

a constituição da assistência social como rede de proteção aos segmentos socialmente vulneráveis. Diante disso, “apenas os marxistas insistiam em assinalar que as melhorias no conjunto das condições de vida das massas trabalhadoras não alteravam a essência exploradora do capitalismo, continuando a revelar-se por intensos processos de pauperização relativa” (NETTO, 2001, p. 159).

No Brasil, o Estado de Bem-Estar Social não chegou a se constituir, nem de forma ampla ou restrita. Sobre isto, Pastorini (2004) salienta que nas sociedades latino-americanas, onde as experiências dos sistemas de proteção social foram muito limitadas, o desenvolvimento do capitalismo não incorporou amplo contingente da população, “criando o grave problema do desemprego estrutural, das recentes desigualdades sociais e da pobreza, traços que caracterizam a modernização capitalista em nossos países” (p. 43).

O conjunto de políticas sociais brasileiras sempre se apresentaram setorializadas³⁰, desarticuladas e assistemáticas limitando-se ao que se denomina Seguridade Social, sendo regulamentadas no Brasil como direito social somente na Constituição de 1988, o que aconteceu tardiamente, pois na década de 80, o modelo do Welfare State já estava sendo duramente criticado nos EUA e nos países europeus, em decorrência da proposta neoliberal. Além disso, a universalização dos serviços sociais não aconteceu no Brasil pois, o acesso aos mesmos dependia do vínculo empregatício e do enquadramento aos parâmetros de vulnerabilidade social que ultrapassam a linha da pobreza, direcionando os processos de triagem e seleção que “beneficiam” os mais pobres/miseráveis, dentre os pobres.³¹

A história brasileira nunca negou o corte assistencial que vem marcando as políticas sociais direcionadas para o enfrentamento das diversas expressões da “questão social”, a partir de uma dimensão compensatória de lidar com as carências e os problemas da população. Eis que o caráter assistencialista das políticas sociais configura-se através de atendimentos prestados à população

³⁰ Verifica-se que a setorialização das políticas sociais brasileiras não ocorre apenas no processo de elaboração e execução, mas, inclusive, na sua abordagem teórico-analítica: “[...] o tratamento fragmentado dado ao tema que costumeiramente vem trabalhando cada área, cada setor e não o conjunto das políticas sociais [...]” (MENEZES, 1998, p. 51).

³¹ “O Brasil, não tendo experimentado um Estado de Bem-Estar Social na sua completude, viveu o que Oliveira já denominou de Estado de Mal-Estar Social” (IAMAMOTO, 1998a, p.30).

na forma de “benefícios”³² eventuais/focalizados/descontínuos oferecidos pelo Estado. Trata-se, pois, de políticas focalistas, seletivas, inoperantes, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Neste sentido, manifestam-se úteis à hegemonia dos interesses da classe dominante, amenizando as tensões e conflitos sociais para que as condições de reprodução geral do capital sejam garantidas.

As políticas sociais brasileiras caracterizam-se, inclusive, pela subordinação aos interesses econômicos³³ e políticos. Yazbek (1999) assinala que a “matriz conservadora e oligárquica”, e sua forma de relações atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do País, penetra também na política social brasileira. Assim, do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social, vem se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas³⁴, servindo também à constituição e manutenção dos focos eleitorais.

O agravamento da pobreza vem pesando duramente sobre a sociedade e, neste contexto, Yazbek destaca que programas sócio-assistenciais vêm se revelando inofensivos e com pequeno destaque nas intervenções governamentais, prestando-se mais ao “clientelismo utilitário e à absorção de tensões do que enfrentamento efetivo da pobreza” (1999, p.10). Por outro lado, como aponta Raichelis,

a pobreza expressa-se não apenas pela exclusão do mercado de trabalho, mas também pela ausência do acesso a serviços sociais públicos necessários ao processo de reprodução social. Embora esses serviços em si mesmos não sejam capazes de incidir sobre os determinantes da pobreza, sua ausência deteriora ainda mais as condições de vida dos setores sociais pobres e discriminados da sociedade brasileira. (2000, p.161).

É, pois, inegável que a cultura assistencialista e tutelar que permeia as ações assistenciais não têm favorecido o protagonismo do segmento

³² Esses “benefícios” aparecem em certas conjunturas, caracterizando-se, sobretudo, pela forma populista, paternalista e benevolente que mantém em relação às classes populares, distanciada, portanto, de uma ação que enfatize o campo dos direitos sociais.

³³ A privatização do setor social indica a sua subordinação aos interesses econômicos e a dificuldade de se alterar o perfil da desigualdade na dinâmica geral da sociedade brasileira, em que os investimentos públicos estão cada vez mais vinculados ao desempenho da economia.

³⁴ O clientelismo é uma forma de espoliação do próprio direito do trabalhador, a partir da troca de “benefícios” por formas de obrigações “políticas”, constituindo-se uma relação de dominação/subordinação, em que a noção de direitos sociais se esvai em função da cultura da ajuda e do favor.

subalterno ou sua emancipação. Essa modalidade de tratamento que o Estado vem historicamente dispensando aos segmentos mais pauperizados³⁵ da sociedade, pela via das políticas sociais, entendida no contexto contraditório das transformações econômicas, políticas e sociais que vem caracterizando o desenvolvimento capitalista no Brasil, tem na Constituição de 1988³⁶ uma possibilidade de alteração tanto na concepção como na ação. No texto constitucional, o sistema de seguridade social apresenta características do modelo bismarckiano³⁷ e beveridgiano³⁸ de proteção social, sendo o primeiro mais evidente na previdência social, e o segundo predominante no sistema público de saúde (com exceção do auxílio-doença, de caráter contributivo) e na assistência social (BOSCHETTI, 2003, p. 63). Trata-se de uma conformação dual correspondente a uma divisão entre “segurados” e “assistidos”, sendo os primeiros vinculados ao sistema previdenciário, tendo por base a contribuição, enquanto a segunda categoria insere-se no campo da assistência, cujos “beneficiários”, não-contribuintes, são reconhecidos como necessitados “A dinâmica histórica desse sistema envolve a disputa entre dois campos distintos: o dos direitos e o das carências” (MACEDO; BRITO, 2004, p. 108).

No contexto da Era Vargas (1930-1954), sob o autoritarismo ditatorial, esta distinção ficou bastante evidente com a instituição do modelo bismarckiano de proteção social, haja vista que a “política social serviu para incorporar, seletiva e hierarquicamente, o mundo do trabalho organizado à cidadania, diferenciando-o do ‘resto’ do mundo, diferenciando-o do resto da ‘população’ pobre” (VIANNA, 2000, p. 151). Houve uma reversão desta abordagem no âmbito legal da Constituição de 1988, quando se regulamentou

³⁵ “Na óptica da carência, a pobreza é também a ausência de participação nos espaços públicos em que esses grupos podem fazer representar e, dessa forma, ser reconhecidos como portadores de direitos.” (RAICHELIS, 2000, p.160)

³⁶ É importante sinalizar que a década de 80, por um lado, foi palco para a tentativa de universalização e de democratização das políticas sociais no Brasil e por outro, contraditoriamente também o foi para a disseminação do ideário neoliberal e da reforma do Estado.

³⁷ O modelo *Bismarckiano* de proteção social (desenvolvido na Alemanha por Otto Von Bismarck nos anos 80 do século XX) é identificado como sistema de seguros sociais, de caráter contributivo, ou seja, ficando o acesso condicionado e proporcional a uma contribuição prévia (BOSCHETTI, 2003, p. 61-63).

³⁸ O modelo *Beveridgiano* de proteção social, desenvolvido na Inglaterra na década de 40 do século XX, sendo o fundamento do Welfare State, é considerado como um modelo assistencial, destinado a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a “testes de meios”, mas com o objetivo de garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade (BOSCHETTI, 2003, p. 61-63).

a seguridade social muito mais próximo da proposta inglesa, ao se preconizar a universalização dos direitos sociais. Contudo, o conteúdo legal não se materializou nos processos de elaboração e implementação das políticas sociais, evidenciando um inegável processo que Vianna (2000), chama de “americanização (perversa) da seguridade social no Brasil”³⁹. Para a autora, um sistema de seguridade mercantilizado aprofunda as desigualdades e “penaliza contundentemente os de baixo”, além do que, “a assistência requerida pelos excluídos, que são muitos, torna-se cara para os cofres públicos” (p. 15).

[...] as provisões públicas ficam para os pobres (que em geral têm baixa capacidade de expressar o desagrado com a negligência que os prejudica) e o mercado se encarrega da oferta de proteção – a preços e qualidade variáveis de acordo com o bolso do cliente – aos que dispõem de alguma renda para comprá-la. (VIANNA, 2000, p. 14).

No âmbito constitucional é clara a tentativa de engendrar um sistema público de seguridade social⁴⁰ – Saúde, Previdência e Assistência Social -, no qual toda a população está formalmente incluída, embora, na prática, rigorosamente discriminada pelos mais diversos critérios de seletividade. No entanto, se por um lado a nova Constituição Brasileira aponta para o reconhecimento e garantia de direitos, por outro, o país se insere no contexto de ajustamento à nova ordem capitalista, em atendimento às medidas de ajuste determinadas pelo Consenso de Washington⁴¹, onde se observa o desmonte

³⁹ Segundo Vianna (2000), trata-se de uma “dupla americanização” ou de “duas faces do fenômeno da americanização”. Uma diz respeito ao “desenho impresso ao sistema de proteção social no Brasil – universalista em sua concepção, mas substantivamente seletivo”. A outra se exhibe no quadro político- institucional da democracia brasileira – a disseminação dos lobbies (uma atividade difusa, exercida tanto por associações, sindicatos e agrupamentos sabiamente identificados com determinados interesses quanto por anônimos representantes de clientelas variadas, estimulada pela “fragilidade dos partidos políticos e da sociedade civil organizada”). “O lobismo também se configura como um formato de articulação de interesses que acentua as divisões sociais e favorece os poderosos; num país de imensos fossos entre as classes e recorrentes privilégios, como o Brasil, a prevalência dos lobbies reitera a exclusão [...] o modo lobista de influenciar decisões incide negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, uma vez que coíbe coalizões amplas e duradouras” (p. 15-16). Trata-se, pois, de uma forma específica de representação de interesses extremamente pulverizada, dada a fragilidade orgânica de partidos políticos e sindicatos, principalmente.

⁴⁰ O padrão de seguridade social foi sistematizado no mundo capitalista a partir do reconhecimento da obrigatoriedade do Estado em oferecer respostas às demandas sociais através da expansão dos gastos públicos. Conforme os princípios da “Seguridade Social”, caberia ao Estado viabilizar desde a garantia de renda mínima, em caso de perda de capacidade de ganhá-la, até o acesso aos serviços estatais de saúde, educação e serviços sociais. FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da assistência social. In. **Serviço Social e Sociedade**, n.30, ano X, São Paulo: Cortez, Abr., 1990, p.112.

⁴¹ O Consenso de Washington representa um plano único de medidas de ajustamento dos países periféricos, determinados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo governo norte-americano em convenção

de conquistas históricas da classe trabalhadora e a retração dos investimentos no campo social, “onde as políticas ortodoxas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos, reduzem e direcionam os investimentos sociais do Estado” (YAZBEK, 1999, p. 11), “tanto é que o conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional foram, de maneira geral, submetidos à lógica do ajuste fiscal” (BEHRING, 2003, p. 104).

Propõe-se um Estado Mínimo: não interventor na área econômica e pontual na área social. A instituição do “Estado-mínimo” para o social e, de outro lado, o “Estado-máximo para o capital” (NETTO, 1996, p. 100), implica na diminuição da ação reguladora do Estado, na retirada de coberturas sociais públicas e no corte dos direitos sociais. Trata-se de um “projeto antinacional, antidemocrático e antipopular por parte das classes dominantes, no qual a seguridade ocupa um lugar concretamente secundário, à revelia dos discursos ‘neo-sociais’ e dos solidarismos declarados” (BEHERING, 2003, p. 104).

Uma das mudanças mais importantes refere-se ao encolhimento da ação reguladora do Estado na esfera social; mas isso não implica uma ruptura com o “Estado Intervencionista”. A idéia de desregulação faz parte do próprio corpo ideológico do neoliberalismo, colocando e redefinindo os papéis (do mercado, do Estado, do capital e do trabalho). É um Estado que desregula, regulando de outra forma [...] Lembremos que é o Estado de bem-estar aquele que o neoliberalismo pretende limitar. (PASTORINI, 2004, p. 39-40).

Conforme Pastorini (2004), as reformas operadas no âmbito do Estado, sob a égide neoliberal, promovem o fim do “Estado interventor”, mas no caso da redução do gasto público destinado às políticas sociais, visando à vulnerabilização crescente e inevitável da classe trabalhadora, espoliada de seus direitos trabalhistas e sociais, cada vez mais submissa à “ditadura” do capital. Assim, a participação do Estado fica reservada para “salvaguardar a propriedade e as ‘liberdades’, intervindo naqueles âmbitos nos quais o mercado não pode ou não quer (por não ser atrativo do ponto de vista da lucratividade) dar resposta” (p.40-41). Neste contexto, o Welfare State sofre uma dura crítica por parte dos setores que conclamam a proposta neoliberal dos “ajustes” e das “reformas”, o que, entretanto, segundo Pastorini (2004), não significa um desmonte deste Estado de bem-estar, na maior parte dos países centrais,

realizada em 1989, em Washington, fato que representa o marco do processo de disseminação do projeto neoliberal em mais de 60 países em todo o mundo (RAICHELIS, 2000, p. 73).

considerando “as dificuldades enfrentadas pelos governos para vencer as resistências dos trabalhadores e dos setores populares” (p.44), além do que, nestes países, o processo neoliberal não ocorreu de forma idêntica ao dos países periféricos.

Nesta mesma direção, Vianna (1997), reforça que “[...] não há evidências convincentes de que qualquer desmonte tenha ocorrido em países do Ocidente desenvolvido – onde, naturalmente, se localizam os reais Welfare States [...]”, havendo, entretanto, apenas a emergência e a expansão de reformas sobre esta modalidade de proteção social, o que não corresponde à sua eliminação. Daí, a desconfiança da autora de que a suposta crise do Welfare State, atribuída à globalização da economia, seja irremediável.

Verifica-se, pois, que a crise deflagrada na década de 80, requer “a recriação de novas formas de dominação do capital pelo trabalho” (MOTA, 2000), diante das reformas requeridas pelo processo de reestruturação econômica e produtiva. De acordo com Mota, o debate sobre a crise, seja no campo marxista como no campo liberal, evidencia uma tensão política entre interesses diferenciados de classe, entretanto, o Estado burguês constitui elementos teóricos e políticos que o possibilita formar uma cultura da crise, fundada sobre uma determinada direção política, que é constituidora de hegemonia. De acordo com Mandel (apud MOTA, 2000, p. 88),

na história do capitalismo, cada crise [...] combina traços gerais, que dizem respeito às contradições fundamentais do modo de produção capitalista, com traços particulares que resultam do movimento histórico preciso no qual ela se produz no curso do desenvolvimento desse modo de produção. (1990, p. 29).⁴²

No Brasil, assistiu-se à quebra da resistência dos setores organizados para os integrar à ordem, sobretudo, através da consolidação de um programa de ajuste neoliberal que fortaleceu a direção política das classes dominantes,

⁴² “Uma organização social nunca desaparece antes que se desenvolvam todas as forças produtivas que ela é capaz de conter, nunca relações de produção novas e superiores se lhe substituem antes que as condições materiais de existência dessas relações se produzam no próprio seio da velha sociedade. É por isso que a humanidade só levanta os problemas que é capaz de resolver e, assim, numa observação atenta, descobrir-se-á que o próprio problema só surgiu quando as condições materiais para resolvê-lo já existiam ou estavam, pelo menos, em vias de aparecer”(MARX, 1956). Desta forma, para Marx, a transformação da estrutura social dar-se-ia num processo de esgotamento das possibilidades de desenvolvimento e reprodução das forças produtivas ao lado do desmoronamento de toda a superestrutura a elas interligada. Neste sentido, quando, em determinados momentos da história, as relações sociais de produção não correspondem às forças produtivas, abre-se um período revolucionário, de eclosão das contradições sociais previamente germinadas pelo movimento histórico-dialético.

no processo de enfrentamento da crise brasileira, o que se verificou nitidamente no processo eleitoral de 1994, em que Collor saiu vitorioso. Assim, como afirma a autora, na história do Brasil, “a burguesia sempre operou suas revoluções pelo alto, excluindo, econômica e politicamente, as classes subalternas pela força de movimentos coercitivos” (p.103) e, pelo fato, das classes trabalhadoras não imprimirem uma direção política contrária ao movimento deflagrado pela classe dominante, compromete o papel histórico a ser desempenhado por sujeitos protagonistas de um projeto societário alternativo, de corte anticapitalista.

No contexto sócio-histórico de reforma do Estado⁴³ e, diante de todas as metamorfoses operadas no interior do mundo do trabalho⁴⁴ e das políticas sociais, que há uma drástica e inegável redução do já reduzido financiamento de programas sociais por parte do governo federal, o que agrava o sucateamento das políticas sociais, reforçando seu caráter residual e focal, em detrimento da universalização conquistada na década de 80, no plano jurídico-legal. Ocorre também o reforço à forma clientelista e paternalista de administração das políticas sociais. Entretanto, assim como enfatiza Menezes (1998), não se pode assimilar, a-crítica e a-historicamente, aquelas análises que se apóiam nos mesmos fatos históricos que desencadeiam a crise do Welfare State nos países de capitalismo avançado, para tematizar as políticas sociais brasileiras no contexto do neoliberalismo, senão estar-se-ia recaído na supressão da particularidade que diferencia o Brasil daqueles países tomados como objetos de estudo, aplicando, equivocadamente, teorias generalistas sobre realidades distintas.

Inegavelmente, porém, observando a particularidade brasileira, pode-se dizer que há a redução do grau de participação do Estado no que se refere à responsabilidade pelo enfrentamento da "questão social", o qual abre espaço

⁴³ Tal “reforma”, marcada pelo conjunto de medidas de ajuste econômico, social e político, sobretudo, nos países periféricos, representa, na verdade, uma reação conservadora, chancelada pelo dito projeto de “modernização” proposto para a sociedade brasileira, que percorre um caminho de retorno ao passado, fundamentalmente, no que se refere à negação dos direitos sociais. Ver: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

⁴⁴ As transformações que ora se fazem presentes no mundo do trabalho são caracterizadas, segundo ANTUNES (1999), pelo desemprego em dimensão estrutural, ampliação da precarização (trabalho sem estabilidade e proteção social já garantidos por lei) e flexibilização das condições e relações de trabalho, seguidas evidentemente pela desregulamentação dos direitos sociais (retrocesso histórico).

para a experimentação de parcerias entre o setor público, o setor privado lucrativo e principalmente o setor privado sem fins de lucro, principalmente sob as novas formas da organizações-não-governamentais (DRAIBE, 1998, p.32).

Em suma, o que ocorre é a transferência da responsabilidade por parte do Estado para a sociedade civil e para o setor privado, produzindo o que Yazbek (1995b apud RAICHELIS, 2000, p. 97), lamamoto (1998a, p. 43) e Montañó (2003, p. 198) chamam de "refilantropização" do trato à questão social, ou seja, verifica-se a reedição do apelo à solidariedade, à filantropia social e empresarial, em processo de negação dos direitos sociais e desmonte da cidadania que, na verdade, não chegou a sair do papel. O discurso neoliberal, segundo lamamoto (1999), tem a espantosa façanha de atribuir título de modernidade ao que há de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: a valorização de velhas fórmulas de ajuda social, travestidas de novas, o que, para Mota (2000) representa a "(des) historização dos direitos sociais" e, no que se refere ao Brasil, o núcleo mais inflexível do projeto neoliberal é o desmonte dos mecanismos de regulação e a regressão na esfera dos direitos sociais.

A particularidade brasileira neste contexto ainda se mostra mais agravada, segundo Netto (1996, p. 104), pelo fato de que "não há, aqui, um Welfare State a destruir [...]", pois os gastos sociais no país sempre ficaram bem aquém das reais necessidades de reprodução material e social da classe trabalhadora. Prosseguindo nesta linha, o Estado repassa a responsabilidade da gerência e execução das políticas sociais para o Terceiro Setor⁴⁵, representado por ONGs que vêm atuando na prestação de serviços sociais, em ações de parceria na implementação de políticas sociais, sendo estas rebaixadas ao descaso político em decorrência da supervalorização das

⁴⁵ O chamado Terceiro Setor é apresentado enquanto não-governamental, constituído pela sociedade civil e suas organizações sem fins lucrativos, a chamada "esfera pública não-estatal"(PEREIRA, 1998), portanto, distinta do Estado (1º Setor) e do mercado (3º Setor). Para Montañó (2003), entretanto, o Terceiro Setor significaria uma sociedade organizada que se auto sustentasse, não sendo esta a realidade das ONG's. Segundo este autor, o conceito "terceiro setor" não tem um mínimo de densidade teórica, tendo a utilidade de encobrir a realidade, criando sobre ela um fetiche ideológico, sobretudo, pelo fato de ter sido cunhada por "intelectuais orgânicos do capital", revelando inegável ligação com os interesses de classe, "nas transformações necessárias à alta burguesia". Neste sentido, este recorte do social em esferas, apresenta-se claramente, "neopositivista, estruturalista, funcional ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social. Como se o 'político' pertencesse à esfera estatal, o 'econômico' ao âmbito do mercado e o 'social' remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista. (MONTAÑO, 2003, p.53)".

questões econômicas. Assiste-se, pois, à constituição de uma “Welfare Society” (VIANNA, 2000), em contraposição ao “Welfare State”. Como conseqüência, verifica-se a ampliação/perpetuação da seletividade/focalização dos atendimentos, o que reproduz viciosamente uma tensão entre o universal e o focal, onde as demandas sociais clamam por políticas universais, mas os recursos destinados para o seu enfrentamento limitam-se a uma ação imediatista, fragmentada, focalista e descontínua. É o momento do chamado “ajuste estrutural”⁴⁶.

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios. [...] Este fenômeno chama-se hegemonia [...] (ANDERSON, 1995, p. 23).

As conseqüências da implementação do ideário neoliberal na sociedade brasileira, que é viabilizada pelo frágil enraizamento dos movimentos democráticos e pela dificuldade histórica da universalização dos direitos para a maioria da população, expressam-se pelo agravamento da crise social que, iniciada nos anos 80, aprofunda-se amplamente nos anos 90, conforme Raichelis (2000).

Identifica-se, pois, que é no contexto da crise que se dão as alterações das relações Estado/Sociedade Civil e ganha força o debate acerca das políticas públicas que assumiram historicamente o caráter seletivo/excludente e concomitantemente a necessidade de tornar mais democrático o seu processo de elaboração e gestão. Este cenário torna-se, então, propício à reconfiguração da relação existente entre democracia e representação de interesses populares nas decisões políticas.

⁴⁶ O governo brasileiro vem seguindo os caminhos traçados pelo capital financeiro, modalidades econômicas provenientes do Fundo Monetário Internacional (FMI), acarretando arrocho salarial, ajuste fiscal, desresponsabilização do Estado, privatização e desregulamentação dos direitos trabalhistas. Na área da assistência social vem implementando serviços focalizados nos mais pobres, em parceria com organizações não-governamentais, reduzindo o campo estatal de garantia universal dos direitos sociais, o que foi previsto constitucionalmente.

As novas relações entre Estado e sociedade exigem também novas formas de regulamentação. Logo, a Constituinte configurou-se no lócus de lutas por uma nova institucionalidade democrática. Sendo assim,

Instrumentos de democracia direta como o plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular, foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas. Nessa mesma perspectiva, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os conselhos de gestão setorial das políticas sociais, que constituem uma das principais inovações democráticas neste campo. (RAICHELIS, 2000, p.44).

A criação de mecanismos de participação, complementares à tradicional base representativa parlamentar, objetivou garantir institucionalmente a influência e o controle do poder público junto às políticas sociais. Logo, os conselhos deliberativos estão voltados para a democratização do aparelho de Estado e da sociedade civil, podendo impulsionar uma mudança qualitativa na forma de organização social e política na sociedade brasileira.

Esta perspectiva que se inaugura com a instalação de conselhos de direitos espalhados pelos estados e municípios do país confronta-se com as formas clientelistas e reducionistas sob as quais se configuram a política local, onde grupos e famílias se sucedem no poder, sem propiciar à população qualquer mudança de práticas e de conteúdos políticos. É, pois, na correlação de forças e no jogo de pressão/negociação que os conselhos deliberativos irão adquirir sua legitimidade enquanto força política na co-gestão da coisa pública.

É, pois, nessa medida, que a luta dos trabalhadores pela conquista e garantia dos direitos de cidadania⁴⁷ no plano imediato, via políticas sociais, ocupa foros de mobilização popular, que reúne os setores sociais comprometidos com a construção de uma sociedade democrática em todos os

⁴⁷ Não se faz referência aqui, àquela cidadania liberal, que é vista como um conjunto de direitos, subordinando todos, da mesma forma, ao Estado, apesar das desigualdade sociais. Essa cidadania, concebida pela burguesia está diretamente associada à resignação e ao conformismo das grandes massas frente ao Estado, que se encarrega de conduzir os rumos da sociedade de acordo com exclusivos interesses do capital. “A cidadania burguesa dispensa a participação ativa dos cidadãos, exigindo das massas apenas uma postura absoluta de indiferença, inércia e conformismo. Basta-lhe a obediência. Não requer a livre adesão dos indivíduos. Não necessita e chega mesmo a dispensar a participação do conjunto da cidadania, salvo nos rituais eleitorais, transformados, muitas vezes, em mero exercício de legitimação política. Passado esse momento, o cidadão é alguém a quem formalmente se homenageia, mas que não se leva a sério.”(DIAS, 1996, p. 134). Conforme a crítica desenvolvida por este autor a esse respeito, urge que **a cidadania, a verdadeira cidadania, seja concebida e exercida como espaço de luta, rompendo com todas as formas de passividade e resignação** que transformam os cidadãos em meros “súditos da burguesia”.

níveis. Faz-se, pois, imprescindível o resgate da luta dos trabalhadores pela cidadania para se entender, sobretudo, que a cidadania plena não se consolidará no âmbito da sociedade capitalista, haja vista que requer uma verdadeira transformação da estrutura societária, ou melhor, o fim da sociedade de classes. Nessa perspectiva, o ponto de vista de Coutinho parece decisivo:

Não é possível compatibilizar a plena cidadania política e social com o capitalismo. Assim como a expansão dos direitos políticos, da democracia participativa, quando impulsionada além de certo limite, entra em choque com a dominação capitalista, também a expansão dos direitos sociais termina por encontrar obstáculos na conservação da lógica da acumulação do capital. O avanço da cidadania, portanto, coloca na ordem do dia a necessidade do socialismo.

Em suma, a percepção do potencial transformador da luta popular pela cidadania no que concerne à conquista das políticas sociais e, em especial, à assistência pública, propicia a identificação de dois paradigmas complementares: o que acompanha o desenvolvimento econômico das forças produtivas no marco do capitalismo monopolista e, concomitantemente, por outro lado, o que se vincula ao contexto político concreto das lutas históricas e cotidianas dos atores populares pelo seu direito à dignidade civil, política, econômica, social e cultural. É deste último que se espera a consolidação de um movimento de contra-hegemonia às diretrizes neoliberais.

1.2. NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO PROCESSO DE (CONTRA) REFORMA⁴⁸ DO ESTADO BRASILEIRO.

Os rebatimentos sofridos pelas políticas sociais face ao Estado neoliberal representam um indiscutível retrocesso no que se refere às conquistas históricas da luta protagonizada pelos segmentos populares⁴⁹, num árduo processo de busca da cidadania plena.

⁴⁸ Não estamos à frente de uma reforma com sentido universal e público, no atendimento aos interesses e necessidades da classe trabalhadora, mas para o atendimento aos interesses e necessidades do capital, em reforço ao setor privado e à “desconstitucionalização” dos direitos sociais. Segundo Carlos Nelson Coutinho, “talvez seja mais correto dizer que estamos diante de um período de contra-reforma. Será que há outro modo de caracterizar a ‘reforma’ da Previdência proposta e implementada pelo governo Lula?” (entrevista em Reportagem, n.50, nov./2003, *apud* LESBAUPIN, 2003, p.16).

⁴⁹ Ratifico, aqui, a nota nº 26, que se refere à definição de “popular”, de acordo com Montaño (1994).

O Estado liberal, segundo Coutinho (1989), sempre se pronunciou disposto a trabalhar pela garantia do “direitos civis”, priorizando dentre estes direitos, o direito de propriedade, porém, sempre se opôs, pelo menos em boa parte da história, ao que são denominados “direitos sociais”. Nesta análise, o autor faz referência a Locke, pensador liberal que critica duramente a dimensão “paternalista” do poder, ou melhor, a concepção de que o Estado deva se posicionar como tutor dos pobres. Segundo Locke (apud Coutinho, 1989), esta forma de intervenção estatal desrespeitaria a autonomia dos indivíduos, além de tornar o setor social um concorrente das prioridades econômicas e produtivas, no que se refere aos investimentos do fundo público. O pensamento liberal, portanto, desvincula da órbita estatal a responsabilidade de implementar as chamadas “políticas sociais”.

Em razão de mais uma crise cíclica do sistema capitalista na década de 70, houve um movimento de retomada das idéias fundamentais do liberalismo político e econômico, fortalecidas pela ferrenha crítica ao keynesianismo e ao Estado de Bem-Estar Social, tidos como determinantes da crise pelos altos gastos destinados ao setor social. Desta forma, constituiu-se o Estado neoliberal, muito bem caracterizado por Netto (1996), como Estado “mínimo para o social e máximo para o capital”.

Nesse mesmo processo, há o impulsionamento de uma política de mundialização do capital, um movimento especulativo que representa a dominação do capital financeiro sobre o capital industrial e comercial, a partir do rompimento das barreiras nacionais, é o fenômeno da globalização. Não se trata, porém, de um movimento inteiramente novo, haja vista que o próprio Marx, em 1848, já observava as tendências expansivas do capitalismo:

Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte. Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países [...] Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolvem-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. (2003, p.54).

Na América Latina, o país pioneiro a aderir à lógica neoliberal globalizante, foi o Chile de Pinochet, em seguida o México e a Argentina. No Brasil, esta adesão ocorreu no governo Collor, na década de 90. Para

direcionar os Estados nacionais a dirigirem a política administrativa nos moldes neoliberais, o Banco Mundial⁵⁰ e o Fundo Monetário Internacional se encarregaram de estabelecer “um plano único de ajustamento das economias periféricas”.

Um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado, hoje, pelo FMI e pelo BIRD (...). Um programa ou estratégia seqüencial em três fases: a primeira, consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”: liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.⁵¹

Como se vê, uma das principais ações defendidas pelo neoliberalismo é a privatização do público, reproduzindo, pois, o que Mota (2000) denominou como “cultura da crise da seguridade social”. Neste sentido, a própria mídia encarregou-se de desqualificar os serviços públicos em detrimento dos serviços privados. Estando o Estado impedido de intervir na economia que deveria seguir o seu curso natural, não havia mais necessidade de manter as empresas estatais. Da mesma forma, a retração do Estado nas políticas sociais foi uma das prioridades de ação do movimento neoliberal, haja vista que este tipo de atuação estatal é tida como “fonte de déficit público” (Lesbaupin, 2001, p. 22).

[...] a gestação da cultura política da crise tem suas raízes na necessidade de o capital não somente realizar a reestruturação técnica da sua base produtiva, mas de fazê-la com o consentimento das classes trabalhadoras; isso significa investir na neutralização dos processos de resistência e em estratégias persuasivas, promotoras de adesões ao seu projeto, valendo-se, para tanto, das precárias

⁵⁰ Pastorini (2004) destaca que o Banco Mundial, desde seu surgimento na década de 40 até a atualidade, passou por vários momentos marcados por objetivos distintos. Atualmente, “desde os anos 90 seus esforços têm se concentrado em orientar os programas de estabilização econômica nos países latino-americanos (que inclui controle do déficit fiscal, cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, abertura de mercados), em pensar estratégias para facilitar o pagamento das dívidas externas e monitorar as políticas de ajuste. Essas medidas foram acompanhadas por programas paliativos focalizados para o alívio da pobreza no continente (pobreza reduzida a situações de extrema miséria e fome)” (p.78). Prossegue a autora, salientando que os organismos multilaterais reconhecem que as medidas de ajuste neoliberal provocam rebatimentos perversos às esferas econômica e social, o que, porém, é explicado como um “desequilíbrio transitório e necessário”, sustentando o dito “processo de modernização” às custas da vulnerabilização de ampla camada da classe trabalhadora, dada à “exclusão” e à “nova pobreza”.

⁵¹ FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido. **Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p.234.

condições de vida e de trabalho da população brasileira. (MOTA, 2000, p.111).

Segundo Mota (2000), as bases objetivas da cultura da crise gestada no final dos anos 70, estiveram relacionadas a três fatores determinantes, quais sejam: a diminuição dos espaços formais de trabalho, associada à terceirização, como uma alternativa subalternizada de trabalho, que marcam as configurações marginais e precarizadas do trabalho no contexto da reestruturação produtiva; a tentativa de resignação da consciência política da classe trabalhadora, de sua capacidade de indignação e luta, a fim de se buscar “parceiros” para o enfrentamento da crise que não foi por ela gestada; procura-se construir, no âmbito da subjetividade, a naturalização da crise para o consentimento político dos sujeitos sociais no que se refere às decisões tomadas pelo Estado neoliberal, a fim de socializar os prejuízos para todas as classes, especialmente, para a classe trabalhadora.

Assim sendo, Mota (2000) identifica como eixos proliferadores da cultura da crise, “a relação entre crise, mudanças no mundo do trabalho e o desmonte dos mecanismos de proteção social”, os quais, associados, condicionam a “(des) historicização” dos direitos sociais que possibilitam à classe trabalhadora o acesso aos bens e serviços públicos.

(...) o núcleo mais inflexível do projeto neoliberal no Brasil, dadas as limitações objetivas da base econômica, certamente não seria o do crescimento indeterminado do livre mercado, sem a intermediação do Estado, mas o desmonte dos mecanismos de regulação da produção social e a regressão na esfera dos direitos sociais. Em conseqüência, os poucos mecanismos de controle vigentes no Brasil e as conquistas sociais estabelecidas na Constituição de 1988 são objeto de acirrada crítica por parte do grande capital. (MOTA, 2000, p. 115).

No afã do processo de “privatização dos direitos sociais”⁵² desencadeado por um Estado que negligencia as determinações constitucionais que se referem à Seguridade Social como “um direito de todo o cidadão e dever do Estado”, há a desconstrução do conceito de cidadania quando se cria a figura do “cidadão-consumidor”.

⁵² “Quem se beneficia de fato com a privatização dos serviços sociais? A principal conseqüência da privatização, na realidade, é a introdução de uma dualidade discriminatória: serviços melhores para quem pode pagar (privados), e de pior qualidade ou nulos para quem demanda o acesso ‘gratuito’. Por outro lado, introduz-se a falsa idéia do ‘auto-financiamento’ dos serviços” (SOARES, 2001, p. 346).

Sob a defesa da transferência de atividades do setor público para o setor privado – lucrativo e não-lucrativo, o que se está construindo é um modelo societário que tem por base a constituição de um determinado sujeito político: o “cidadão-consumidor”, produto de uma sociedade que concebe a organização econômica e social valendo-se de um Estado mínimo e do mercado máximo. (MOTA, 2000, p. 115).

Não tendo suas necessidades básicas imediatas satisfeitas pelo setor público, não resta outra alternativa aos sujeitos senão recorrer ao setor privado, tendo que comprar serviços que constitucionalmente estão previstos como responsabilidade do Estado. Entretanto, pela própria cultura da crise, os sujeitos, ao invés de fazerem eclodir um movimento na defesa do público, aceitam resignadamente a mercantilização dos direitos sociais, consentindo a reprodução da lógica neoliberal que pressupõe a escassez dos recursos públicos (escassez que se apresenta para o social e não para o econômico, sobretudo, quando se trata de socorrer “bancos falidos”). Apesar de paradoxal, numa conjuntura de defesa da desregulamentação do Estado, da ruptura com o Estado interventor, em nome das “liberdades” de mercado, o Estado continua intervindo no setor privado, quando este se encontra em situações desfavoráveis, apelando à liberação do fundo público para a superação de suas eventuais crises financeiras.⁵³

De acordo com Netto (1996, p. 100), “a desqualificação do Estado tem sido, como se sabe a pedra de toque do privatismo da ideologia neoliberal”, o que reproduziu hegemonicamente a cultura da “satanização do Estado” (BORÓN, 1994 apud SHERER, 2000), introjetada e disseminada consensualmente e acriticamente pela classe trabalhadora. Cria-se, portanto, “uma intensa propaganda antiEstado” (SHERER, 2000), no sentido de romper com suas ações reguladoras, refletindo na esfera social através dos processos de transferência de responsabilidades para os âmbitos da sociedade civil e do mercado, já que o Estado, além de “falido”, diz-se que é incapaz de efetivar serviços públicos de qualidade.

Entretanto, esse processo de desresponsabilização do Estado não se dá de forma visível e sim recoberta pelo discurso da formação de “parcerias”, da

⁵³ A criação do PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, em 1996, para viabilizar a ajuda fiscal aos bancos privados, é o “exemplo paradigmático da intervenção do Estado na economia privada” (SHERER, 2000, p. 39).

responsabilidade social, do voluntariado (“Dia V”, “Amigos da Escola”, por ex.), que se associam convenientemente ao conceito liberal de “cidadania”, como se este estivesse atrelado à disposição e vocação pessoal para o exercício da solidariedade, representada por aqueles sujeitos que tomam para si responsabilidades que deveriam ser assumidas no âmbito do Estado. É o que Netto (1996) chama de “esvaziamento da efetividade da cidadania” (p.122).

Somado a isso, num movimento regressivo em direção ao passado, ocorre a “naturalização” da pobreza, como produto de instabilidades passageiras e falta de “integração ao processo de modernização”. Neste sentido, o enfrentamento da “questão social” pela classe dominante efetiva-se pelas determinações da “teoria da integração social”, concebendo e enfrentando as desigualdades sociais como situações de “desajustes” necessários ao progresso econômico. No rumo desta lógica, segundo Pastorini (2004), busca-se ocultar o protagonismo político da classe trabalhadora que é espoliada de seus direitos conquistados, sendo o acesso a serviços sociais, definido como mera concessão do Estado e/ou do empresariado. “Assim, os usuários portadores de direitos, são reduzidos a beneficiários, assistidos, requerentes etc., que receberão os serviços e benefícios sob a forma de políticas sociais e/ou programas compensatórios, paliativos e/ou auxílios temporários, emergenciais e focalizados” (PASTORINI, 2004, p.93). Logo, verifica-se que as políticas sociais que se sustentam neste paradigma, visa à reedição das tradicionais ações de “reintegração” e “reajustamento” social do indivíduo à ordem estabelecida, para que esteja apto a reproduzi-la e a contribuir com o seu desenvolvimento “harmônico”. Desvincula-se, portanto, as expressões da “questão social” de suas raízes determinantes: a relação desigual e antagônica entre capital e trabalho expressa na luta de classes. Assim, seu enfrentamento dá-se na perspectiva aparente, des-historicizada, sem se questionar a base material da sociedade, o que somente poderia ser rebatido pela ação política dos próprios sujeitos coletivos, na contramão do sistema.

As políticas sociais, portanto, não desaparecem, como sinaliza Pereira (1999), mas se reestruturam, reforçando sua focalização, fragmentação e descontinuidade, que negam os princípios constitucionais que as fundamentam e as regulamentam através de legislações específicas (SUS, LOAS, ECA, etc),

o que tende a culminar no agravamento das expressões da “questão social”, as quais, por exigirem formas mais efetivas de enfrentamento na atual conjuntura, contrariamente têm como resposta a omissão pública, sendo relegada a último plano face às prioridades econômicas.

No que se refere às transformações postas ao mundo do trabalho, estas estão vinculadas à globalização econômica, à “financeirização” do capitalismo que tendenciosamente não concentra investimentos no setor produtivo que tem a capacidade de gerar empregos, mas intensifica a canalização de recursos para transações financeiras, cuja lucratividade é garantida pela produção de juros. Verifica-se, além disso, a destruição das relações salariais da época fordista (quando aos trabalhadores eram garantidos piso salarial, vínculos empregatícios estáveis, proteção sindical, etc), constituindo-se a precarização das relações de trabalho que passam a ser marcadas pela instabilidade, informalidade e negação dos direitos trabalhistas. Impõe-se, neste contexto, o desemprego estrutural em detrimento do desemprego conjuntural, temporário, já que segmentos cada vez maiores da população tornam-se sobrantes, sendo expulsos do mercado formal de trabalho ao perder seu valor de uso para o grande capital. De acordo com Antunes (1999), há uma tendência à “desproletarização” do trabalhador pelo desemprego estrutural e à “subproletarização”, pelo trabalho precarizado, subcontratado e terceirizado.

A resultante é o que Netto (1996, p. 96) denomina de uma “miríade de segmentos desprotegidos”, desde aposentados com pensões miseráveis, crianças e adolescentes sem qualquer cobertura social, minorias e/ou migrantes, doentes estigmatizados (como aidéticos pobres), até trabalhadores expulsos do mercado (formal e informal) de trabalho. Decorrente do desemprego estrutural, assiste-se ao agravamento do pauperismo e à “lumpenização” que atingem principalmente os segmentos assalariados, desempregados, pauperizados ou imigrantes (SHERER, 2000). Mas,

o que singulariza tais segmentos não é o fato de encarnarem uma qualquer “nova pobreza” ou demarcarem a emergência de “subclasses”, nem o de não serem identificados com o antigo lupem; o que peculiariza boa parcela desses segmentos é que, situados nas bordas da “sociedade oficial”, eles se vêem e são vistos como uma “não sociedade” ou uma “contra-sociedade” – e assim interatuam com a ordem (NETTO, 1996, p. 96).

Ao assumir a condição de “não-cidadãos”, estes segmentos passam a engrossar o chamado lumpemproletariado⁵⁴, constituído pelos setores do operariado “inaptos” para exercer trabalho regular ou expulsos definitivamente do mercado formal e informal de trabalho, o que lamamoto (1999, p. 117) chama de “estoques de força de trabalho descartáveis”, porque não têm mais preço, nem lugar no mercado de trabalho.

Numa perspectiva de defesa do funcionalismo do capital, para Castel (1998), este fenômeno representa a “desestabilização do estáveis”, dado o processo de precarização de inúmeras áreas de emprego, há muito tempo estabilizadas, aumentando a insegurança e a desproteção da população. Esse processo de precarização alimenta o que o mesmo autor chama de “zona de desfiliação”, referindo-se à ausência de trabalho e isolamento social, sendo aquela parcela da população “excluída pelo não-trabalho e pela não-integração”, os quais deveriam ser alvo de políticas de inserção que obedecessem à lógica da discriminação positiva, que estivessem focalizadas para os segmentos desfavorecidos pela atual conjuntura, a fim de que fossem reestabelecidos a “harmonia” e o “equilíbrio” social.

Sendo assim, intensifica-se a alusão à “exclusão social” para se fazer referência não só aos segmentos historicamente marginalizados da sociedade, considerados “inadaptados” ao progresso, mas, inclusive, às camadas da população que aparecem “integradas” ao processo de reprodução social, que não escapam aos rebatimentos da conjuntura econômica e do agigantamento do desemprego. De acordo com Castel (1998, p.568-569),

[...] “a exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas: antigos trabalhadores que se tornaram desempregados de modo duradouro, jovens que não encontram emprego, populações mal escolarizadas, mal alojadas, mal cuidadas, mal consideradas, etc. Não existe nenhuma linha divisória clara entre essas situações e aquelas

⁵⁴ De acordo como Bottomore (2001, p. 223), esta expressão é referenciada por Marx para classificar “o lixo de todas as classes”, “uma massa desintegrada”, que reunia “indivíduos arruinados e aventureiros egressos da burguesia, vagabundo, soldados desmobilizados, malfeitores recém-saídos da cadeia [...] batedores de carteira, rufiões, mendigos, etc”. Tal expressão tem seu principal significado expresso pelo fato de se referir ao grande número de indivíduos que pode “desintegrar-se” de uma classe, em conjunturas de crise do processo de produção, e formar uma massa “desgovernada”, vulnerável a se vincular ao movimento por uma revolução proletária.

um pouco menos mal aquinhoadas dos vulneráveis que, por exemplo, ainda trabalham mas poderão ser demitidos no próximo mês, estão mais confortavelmente alojados mas poderão ser expulsos se não pagarem as prestações, estudam conscienciosamente mas sabem que correm o risco de não terminar... Os ‘excluídos’ são, na maioria das vezes, vulneráveis que estavam ‘por um fio’ e caíram. Mas também existe uma circulação entre essa zona de vulnerabilidade e a da integração, uma desestabilização dos estáveis, dos trabalhadores qualificados que se tornam precários, dos quadros bem considerados que podem ficar desempregados. É do centro que parte toda a onda de choque que atravessa a estrutura social. Os ‘excluídos’ não têm nada a ver com a escolha de uma política de flexibilidade das empresas, por exemplo – salvo que sua situação é, concretamente, a consequência dessa escolha. Encontram-se desfilados, e esta qualificação lhes convém melhor do que a de excluídos: foram desligados, mas continuam dependendo do centro que, talvez, nunca foi tão onipresente para o conjunto da sociedade.”

Sabe-se, pois, que essencialmente a expressão “exclusão social” vem reforçar o pensamento conservador clássico, no sentido de se entender as expressões da “questão social” como resultantes de “desajustes sociais” daqueles indivíduos incapazes de acompanhar o processo de desenvolvimento e modernização do sistema produtivo. Assim, “as categorias de ‘excluído’ e ‘exclusão’ são categorias de orientação conservadora. Não tocam nas contradições. Apenas as lamentam” (MARTINS, 2002, p. 35 apud PASTORINI, 2004, p.87). E ainda, “a categoria excluído pressupõe uma sociedade estável, harmônica, rígida, ignorando que a sociedade capitalista é a sociedade da luta de classes, atravessada por interesses contraditórios e em conflito” (PASTORINI, 2004, p. 88).

Cria-se em torno disso, a ilusão ideológica de que tal processo de exclusão é momentâneo e necessário à modernização das relações de produção, (pior!) fazendo do “segmentos excluídos” um amplo contingente de indivíduos “desadaptados”, que estariam à mercê da caridade alheia, já que nem mesmo com o Estado poderiam contar, pois dele é retirada toda a responsabilidade relativa à oferta de serviços de proteção social. Nega-se o conflito entre classes e a “questão social” é naturalizada, como se se tratasse da mera ausência “integração”, desvinculada dos processos de dominação, desigualdade e exploração do capital sobre o trabalho, que somente podem ser superados se primeiro for suprimida a ordem social em vigência.

Sob estas condições, o contingente que se constitui pelos baixos salários, pressão do desemprego, redução dos direitos trabalhistas, empregos

temporários, dificuldade de acesso aos serviços sociais públicos, enfim, pelas velhas e atuais formas de degradação da vida humana, formam uma massa que, além de solapada em seus direitos de cidadania, é estereotipada pela sociedade que associa sua condição de classe à periculosidade, à delinqüência, um perigo iminente à ordem social. “O excluído moderno é, assim, um grupo social que se torna economicamente desnecessário, politicamente incômodo e socialmente ameaçador, podendo, portanto, ser fisicamente eliminado” (NASCIMENTO, 1994 apud LESBAUPIN, 2000, p. 35).

Em face do crescimento da pobreza e da miséria e do aumento da violência criminal, surgem tendências à intolerância (para com estrangeiros, que ameaçam o emprego) e mesmo ao extermínio. Tal ideologia justificadora da eliminação dos miseráveis pode estar na raiz das chacinas, massacres – em favelas, bairros populares, no campo – e, inclusive, dos assassinatos perpetrados contra mendigos e moradores de rua ocorridos nos últimos anos: são inúteis, incômodos e potencialmente perigosos. (LESBAUPIN, 2000, p.35).

Diante deste quadro de vulnerabilização, pauperismo e precarização das já precárias condições de vida da classe trabalhadora, supôs-se a existência de uma “nova pobreza” e de uma amplo contingente de “excluídos” que estariam por trás de uma “nova questão social”⁵⁵. Aqui, não se pode deixar de mencionar a manifestação do que Castel (1998)⁵⁶ chama de “nova questão social”, produto do processo de reestruturação produtiva e da atual conjuntura econômica, materializada na expansão do desemprego estrutural e do fechamento dos posto de trabalho formais. Desta forma, a produção e

⁵⁵ Para Netto (2001, p. 160), foi a intelectualidade acadêmica defensora de que os fundamentos da teoria marxiana entraram em crise, na dita “crise dos paradigmas”, que descobriu a “nova pobreza”, os “excluídos” que hoje alimenta a “nova questão social”. De acordo com Pastorini (2004), as análises que apontam para o surgimento de uma “nova questão social”, a partir da segunda metade dos anos 80, geralmente são associadas às seguintes idéias: 1. as mudanças no mundo capitalista demarcaram que “o marxismo e suas explicações não poderiam mais dar conta desta ‘nova’ realidade (definida como pós-moderna, pós-industrial, pós-trabalho etc.); 2. existe um denominador comum na maior parte dessas explicações sobre a ‘nova questão social’ fundado na idéia que o ‘paradigma da exclusão’ passou a dominar o da luta de classes e das desigualdades capitalistas; 3. há uma crise do ‘Estado de bem-estar social’ (ou do welfare state) e de seus modos de regulação do social, que estariam indicando o esgotamento das clássicas formas de intervenção estatal; 4. o laço social e os riscos da fratura da coesão social são elementos da maior relevância nesses estudos” (p.74).

⁵⁶ Castel faz uma abordagem factual da história da sociedade, como se esta fosse resultante de uma mera sucessão de fenômenos como se estes não mantivessem entre si uma relação dialética, mas estivessem meramente ligados por um processo de evolução cronológica, o que, conforme Pastorini (2004), produz a perda de processualidade e das contradições inerentes ao movimento da realidade. No entanto, a mesma autora reconhece que, apesar das críticas, Castel apresenta elementos importantes para o estudo da realidade contemporânea.

reprodução de um contingente cada vez maior de “trabalhadores sem trabalho”, “excedentes”, “sobrantes”, “inúteis ao mundo” (CASTEL, 1998), tornaria, segundo o autor, o “exército industrial de reserva”, de Marx, incapaz de dar conta de explicar as formas complexas que vem assumindo o desemprego nos países capitalistas. Trata-se não mais de um desemprego temporário que possa produzir no trabalhador a expectativa de retorno iminente ao mercado de trabalho, pois foram excluídos deste espaço, sem perspectivas de retorno.

[...] é ilusório deduzir daí que os não-empregados possam encontrar um emprego simplesmente pelo fato de uma elevação do nível de escolaridade. A relação formação-emprego apresenta-se num contexto totalmente distinto daquele do início do século. O tipo de formação e de socialização promovido então pela escola facilitou a imigração para a cidade dos jovens do meio rural e a formação de uma classe operária instruída e competente: os jovens escolarizados pela República encontravam postos de trabalho à altura de suas novas qualificações. Hoje, nem todo mundo é qualificado e competente, e a elevação do nível de formação continua sendo um objetivo social. Mas este imperativo democrático não deve dissimular um problema novo e grave: a possível não-empregabilidade dos qualificados. (CASTEL, 1998, p.521).

Castel sustenta a existência de uma “nova questão social” por considerar que a “velha” teria sido suprimida pelo chamado “Estado de bem-estar social” que predominou nos países de economia central, no segundo pós-guerra. Nesta linha, para Rosanvalon⁵⁷ (1995, apud PASTORINI, 2004), a “nova questão social” surge no início dos anos 80, com o crescimento do desemprego e o aparecimento de novas formas de pobreza, apontando que “os fenômenos atuais de exclusão não remetem às antigas categorias de exploração” (p. 51). Sob esta concepção, aponta que a saída para a “nova questão social” seria que o Estado fomentasse o “terceiro setor” no apelo à solidariedade em prol da desresponsabilização do poder público no processo de garantia dos direitos de cidadania. Então, se coloca a necessidade de “construção de um Estado-providência ativo vinculado ao desenvolvimento de uma nova cidadania social baseada no sentimento cívico da solidariedade”, tendo em vista a superação dos “[...] riscos de uma ruptura da própria sociedade capitalista [...]” (p. 57), ou seja, o ponto a se atingir é a manutenção da ordem através de reformas que

⁵⁷ Juntamente a Castel, Rosanvalon analisa a conjuntura do mundo capitalista contemporâneo sem fazer referência à luta de classes e às desigualdades sociais, que não tiveram término porque sua base fundante (a relação capital x trabalho) não se esmoreceu, ao contrário, vem se mostrando cada vez mais fortalecida, não tendo ainda esgotado todas as suas possibilidades de desenvolvimento e reprodução.

não questionem e/ou comprometam suas bases de existência. É, pois, exatamente sob esta lógica conservadora, convencional ao liberalismo, que se ergue a atual conjuntura, marcada pelas “reformas” e “ajustes estruturais”.

Entretanto, partindo da perspectiva teórica que orienta este estudo, entende-se que a “questão social”, independente das conjunturas que marcam os processos de desenvolvimento da sociedade capitalista, permanece fundamentalmente atrelada às contradições inerentes ao capital, as quais se particularizam dadas as adversidades que marcam contextos nacionais, regionais e locais específicos, e os distintos estágios de evolução da dinâmica societária vigente, os quais instauram formas mais intensas de exploração e acumulação sobre a classe trabalhadora. E nesta direção, a análise da “questão social” não deve ser nunca apartada dos processos de produção e reprodução⁵⁸ da vida material e espiritual dos homens, o que refuta o entendimento falacioso de que o referencial teórico-metodológico marxiano está em crise (GUERRA, 2005, p. 251).

Neste processo, a grande questão é demarcar o que permanece pela reedição das tradicionais expressões da “velha questão social” e o que se pode chamar de suas “novas” manifestações, considerando as configurações contemporâneas da Lei Geral da Acumulação Capitalista, que as categorias analíticas da teoria marxiana permitem-nos apreender.

A fecundidade do legado analítico de Marx é confirmado – e não desqualificado –, ao se apreender as novas determinações históricas da questão social, complexificada nas suas formas de expressão, ao tempo em que aprofunda-se sua radicalidade, tornando-se transversal às mais variadas dimensões da vida das classes subalternas. Apreender essas novas mediações é condição mesmo de assegurar a fidelidade ao método de Marx – em sua radical historicidade –, desafiando pesquisadores a decifram os processos sociais reais. Requer um embate contra a vulgata marxista – que informa grande parte da crítica a essa tradição intelectual – ao congelar categorias analíticas na busca ingloria de sua “aplicação” à realidade, no lugar de

⁵⁸ “[...] a reprodução das relações sociais não se restringe à reprodução da força viva de trabalho e dos meios objetivos de produção (instrumentos de produção e matérias-primas). A noção de reprodução engloba-os, enquanto elementos substanciais do processo de trabalho, mas, também, os ultrapassa. Não se trata apenas de reprodução material no seu sentido amplo, englobando produção, consumo, distribuição e troca de mercadorias. Refere-se à reprodução das forças produtivas e das relações de produção na sua globalidade, envolvendo, também, a reprodução da produção espiritual, isto é, das formas de consciência social: jurídicas, religiosas, artísticas ou filosóficas, através das quais se toma consciência das mudanças ocorridas nas condições materiais de produção. Nesse processo são gestadas e recriadas as lutas sociais entre os agentes envolvidos na produção, que expressam a luta pelo poder, pela hegemonia das diferentes classes sociais sobre o conjunto da sociedade” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2004, p. 72).

concebê-las como resultado necessário de um movimento da razão crítica na apreensão do processo histórico na sua multidimensionalidade, reelaborando-o na esfera do pensamento mediante o recurso da abstração, de modo a traduzi-lo enquanto concreto pensado, imprimindo-lhe inteligibilidade. (IAMAMOTO, 2001, p. 21).

Para o reforço a esta crítica da “nova questão social”, cabe recorrer a Pastorini (2004) que nos lembra da existência de novos indicadores sociais que poderiam ser interpretados como expressões de uma “nova questão social”, entretanto, se tem a clareza de que se tratam de novas expressões da mesma “questão social”, já que a essência de sua origem, ou seja, sua medular vinculação com o processo de reprodução capitalista, ainda permanece intocada. Assim sendo, conforme Netto (2001), afirma-se enfaticamente: “inexiste qualquer ‘nova questão social’” (p. 160), o que ocorre são novas expressões da velha “questão social” que é insuprimível na ordem burguesa. O que surge de “novo”, portanto, são expressões decorrentes das transformações do mundo capitalista a partir da década de 1980, que produzem funcionalmente a intensificação das formas de dominação do capital sobre o trabalho, como mecanismo de enfrentamento da crise gestada na década anterior.

Assiste-se, ainda, a profundas mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil, sobretudo, pelo fato dos tradicionais movimentos políticos contituídos pelas classes subalternas apresentarem uma total desarticulação em torno de projetos societários seculares, “ao mesmo tempo em que emergem no seu espaço ‘novos sujeitos coletivos’ de que os novos movimentos sociais são o sinal mais significativo” (NETTO, 1996, p. 99). A constituição desses novos movimentos sociais⁵⁹ pelos “novos sujeitos sociais”⁶⁰ apresenta um caráter transclassista, ao mesmo tempo em são suprimidas as classes sociais, por estarem desvinculados do projeto de transformação da ordem societária (tais como movimento homossexual,

⁵⁹ De acordo com Gohn (1999, p. 44), a expressão “novos movimentos sociais” foi cunhada na Europa nas análises de Claus Offe, Touraine e Melluci e diz respeito aos movimentos sociais ecológicos, das mulheres, pela paz etc. Para a autora, “os novos movimentos se contrapõem aos velhos movimentos sociais, em suas práticas e objetivos, ou seja, se contrapõem ao movimento operário-sindical, organizado a partir do mundo do trabalho.”

⁶⁰ “O novo sujeito é social; são os movimentos sociais populares em cujo interior indivíduos, até então dispersos e privatizados, passam a definir-se, a reconhecer-se mutuamente, a decidir e agir em conjunto e a redefinir-se a cada efeito resultante das decisões e atividades realizadas. [...] é um sujeito que, embora coletivo, não se apresenta como portador da universalidade definida a partir de uma organização determinada [...]” (CHAUÍ, 1982, p.10).

movimento de defesa do meio ambiente, movimento negro, movimento feminista, economia solidária, “terceiro setor”, etc), os quais são relacionados como se não estivessem ligados às questões de classe advindas da relação capital x trabalho, mas a questões pontuais, já que se tratam de movimentos que não mantêm “relação direta com o nível de pauperização e precariedade das condições de vida nas metrópoles latino-americanas” (JACOBI, 1987, p. 261). No entanto, sabe-se que a sociedade capitalista não permanece erguida apenas pelas suas bases materiais, mas também pela representação universal de valores que expressam interesses e necessidades da classe dominante, os quais são reproduzidos acriticamente pelas camadas subalternas, expressando-se através de moralismos, além de se reproduzirem a partir de diversas formas de discriminação e preconceito ao que “não se adequa aos padrões de comportamento estereotipados como ‘corretos’” (BARROCO, 2003, p. 47).

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante. A classe que dispõe dos meios da produção material dispõe também dos meios da produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido também à classe dominante. Os pensamentos dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes; eles são essas relações que fazem de uma classe a classe dominante; em outras palavras, são as idéias de sua dominação. (MARX; ENGELS, 2002, p. 48).

No contexto contemporâneo, porém, se assiste a um cenário político de inércia e resignação da classe trabalhadora que teve seu projeto societário solapado pelas forças coercitivas dominantes (forças culturais, ideológicas, repressoras, midiáticas), não tendo, em resposta, procurado “elaborar uma visão de mundo [...] capaz de diferenciar-se e contrapor-se como visão de mundo às demais classes. Mais ainda, elaborar uma visão que seja capaz de estruturar o campo das lutas, a partir do qual ela poderá determinar frentes de intervenção e articular as alianças” (DIAS, 1991b apud MOTA, 2000, p. 101).

E, ainda, as determinações da vida cotidiana fazem com que os indivíduos só se percebam como “seres singulares”, sendo que esta singularidade não dá lugar ao desenvolvimento do humano-genérico, da universalidade do ser social, aparecendo como uma singularidade alienada que

permanece inultrapassada⁶¹, não propiciando a formação de consciências de classe (NETTO; CARVALHO, 2005, p. 68).

Dado o exposto, pode-se dizer que os movimentos sociais, organizados em novos formatos a partir dos anos 90, são marcados pela corporativização de interesses que não são universalizados, mas próprios de determinado segmento “excluído” (leia-se “desintegrado”), porque perdem seu caráter de classe, para assumir a retórica da “exclusão social”. Na verdade, tais lutas corporativas conclamam para a efetivação de “reformas” no nível da “integração”, a partir de conquistas do direito ao acesso aos equipamentos sociais públicos e de uma identidade política reconhecida, o que não pressupõe uma transformação societária que remova em definitivo, o cerne da ordem burguesa. De natureza policlassista e destituídos do caráter revolucionário do movimento das classes trabalhadoras, os movimentos sociais constituídos na década de 1990, erguem-se sob “um suposto interesse geral da sociedade em denunciar a barbárie social brasileira”, expresso nas campanhas em favor da cidadania contra a fome, pela ética na política, contra a exclusão social de segmentos estigmatizados, o que se diferencia organicamente das experiências organizativas dos trabalhadores ao longo da década de 1980 (MOTA, 2000, p. 102), .

Contudo,

[...] as lutas “específicas” – contra a exclusão de gênero, de idade, de religião, de etnia e raça, pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, pela preservação do meio ambiente, e até pelo saneamento numa comunidade, pela redução da passagem de transporte coletivo, etc. (e milhares de etc.) -, sendo elas derivações, desdobramentos ou articulações das contradições entre capital e trabalho, também, se não concebidas na sua imediatividade, mas mediatizadas nas determinações da totalidade social, articulam-se, ou tendem a articular-se, num confronto de interesses não definidos pelo “espaço” do qual partem (a sociedade civil ou o Estado, por exemplo), mas pelas contradições de uma vida emancipada e uma vida alienada. (MONTAÑO, 2003, p.276).

⁶¹ “Ora, o acesso à consciência humano-genérica não se realiza neste comportamento: só se dá quando o indivíduo pode superar a singularidade, quando ascende ao comportamento no qual joga não *todas as suas forças, mas toda sua força* numa objetivação duradoura (menos instrumental, menos imediata), trata-se, então, de uma mobilização anímica que suspende a heterogeneidade da vida cotidiana – que *homogeneiza* todas as faculdades do indivíduo e as direciona num projeto em que ele transcende a sua singularidade numa objetivação na qual se reconhece como portador da consciência humano-genérica. Nesta suspensão (da heterogeneidade) da cotidianidade, o indivíduo se instaura como *particularidade*, espaço de mediação entre o singular e o universal, e comporta-se como *inteiramente homem*. (NETTO, 2005, p. 69).

Neste sentido, para a análise destes novos formatos sob os quais se apresentam os movimentos sociais, não se pode abandonar o ângulo da totalidade social e da configuração das lutas de classes, desconsiderando os processos dialéticos que fazem a história, em nome da simplificação das constatações sobre a realidade reduzida a um plano imediato e aparente, desprovido de mediações.

Verifica-se, portanto, um processo de esvaziamento político e econômico dos movimentos sociais, cujo lugar no cenário social, político e econômico tem sido ocupado pelas ONGs, idéia que reproduz o discurso dominante porque, de fato, na atualidade assistimos ao fortalecimento destas organizações e ao enfraquecimento dos tradicionais movimentos sociais de corte anticapitalista. Contudo, as ONGs não têm a autonomia que têm os movimentos sociais porque estão ligadas aos interesses do capital e do Estado neoliberal, dos quais depende seu financiamento.

Além disso, uma das principais conseqüências das transformações impostas ao mundo do trabalho é o desligamento das classes trabalhadoras dos movimentos sindicais, dado o fato de aqueles que ainda permanecem vinculados ao mercado de trabalho estarem sob o risco iminente de terem sua mão-de-obra “descartada” pelo capital. Fato este que está enraizado nas “inseguranças do trabalho”: “a insegurança no mercado de trabalho, a insegurança no emprego, a insegurança na renda, a insegurança na contratação, a insegurança na representação do trabalho, na organização sindical e na defesa do trabalho” (MATTOSO, 1995 apud IAMAMOTO, 1998a, p. 33).

O movimento de intervenção do Estado, nesse contexto, apresenta-se contraditório, pois, ao passo que as demandas sociais tornam-se gritantes e pedem uma resposta urgente, o Estado retrai-se, negando-se a assumir sua condição de provedor social, manifestando-se apenas quando estão esgotadas as possibilidades de intervenção social por parte do mercado e da sociedade civil. São, pois, estas condições que determinam um processo de desresponsabilização social, desregulamentação econômica e abertura ao

mercado internacional, gestado no contexto da (contra) reforma do Estado brasileiro⁶².

O investimento do Estado burguês contra as conquistas históricas advindas dos movimentos populares, justificado pela necessidade de dinamização da economia, produz o redimensionamento das políticas públicas estatais. Nesse processo, o Estado atribui aos altos gastos sociais o fator determinante da tão falada “crise fiscal” que, na verdade, tem como fundamento o

uso político e econômico que as autoridades, representantes de classe, têm historicamente feito em favor do capital (e até em proveito próprio): pagamento da dívida pública (interna e externa), renúncia fiscal, hiperfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencionadas de empresas estatais subvalidadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimos ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros ao capital financeiro especulativo, construção de infra-estrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial. (MONTAÑO, 2003, p. 216).

Para Bresser Pereira (1998, p. 43), “a crise agravou-se [...] a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto [ao do contexto da ditadura militar] e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo” (apud MONTAÑO, 2003, p. 220). Nestas condições, funda-se o Estado socialmente mínimo, técnico-burocrata, suficientemente racionalizado para atender o capital.

[...] a escassez levaria a uma crise fiscal do Estado, onde os gastos superam as receitas, gerando déficit estatal, o que acaba por ser combatido, inicialmente, com inflação permanente, depois com os recortes orçamentários. Assim, conforme Bresser Pereira, o grande responsável pela crise dos 80 é o Estado, e seu “excessivo” gasto social (Cf. Bresser Pereira, 1998:34 ss.). Segundo o ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, “o Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada [a] diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza” (idem:35) (MONTAÑO, 2003, p.151).

⁶² De acordo com Montañó (2003, p.280), “Em grandes traços, o que a curto prazo é o projeto neoliberal e o antineoliberalismo. O primeiro tem um claro plano de (contra-) reforma estatal, reestruturação produtiva, combate ao trabalho, globalização, e até reforma cultural; veja-se, por exemplo, o receituário neoliberal de “ajuste” para a América Latina conhecido como Consenso de Washington. O segundo, hoje claramente debilitado e relativamente confuso, desarticulado e heterogêneo, tentando como pode enfrentar as reformas, para preservar algo das conquistas históricas.”

No Brasil, o presidente Fernando Henrique Cardoso conduz o país nos moldes neoliberais, implementando a chamada “reforma do Estado” que tem por primordial objetivo redimensionar as políticas públicas de acordo com os limites de uma economia “globalizada”. Este processo de reforma está presente no Estado brasileiro desde a década de 80, porém, no governo FHC, torna-se um debate central com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado em nome da tão alardeada “crise de governança” que, segundo Pereira (1998, p. 36), “se expressava em episódios hisperinflacionários”, transformando o Estado, de agente do desenvolvimento, em seu obstáculo.

Diante de uma crise econômica mundial, os Estados nacionais são chamados a operar reformas que permitam a retomada do crescimento econômico, para a reprodução do capital, em nome da “governabilidade”⁶³ e da “governança”⁶⁴, o que é ratificado por Bresser Pereira (1998):

nas novas condições históricas, o Estado necessita renovar sua própria institucionalidade para poder servir melhor ao deslanche da sociedade e, em última instância, ao desenvolvimento sócio-econômico. [...] para tais fins, é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço público não se esgote no estatal. (p. 7).

Dessa forma, sua proposta de reforma de Estado para enfrentar a crise econômica brasileira está baseada em três pontos interrelacionados: a privatização, a “publicização” e a terceirização. Estes eixos culminam para a ênfase no “público não-estatal”. De acordo com Bresser Pereira (1997), o processo de reforma estatal torna necessário reconceituar o público, atribuindo-lhe uma dupla dimensão. A primeira se identifica pelo espaço de controle exercido pela sociedade civil sobre as ações públicas do Estado. A segunda está relacionada com as possibilidades de produção de bens e serviços coletivos por entidades que não podem ser classificadas como estatais ou mercantis, mas se situam nos processos de auto-organização social. O setor público não-estatal é, então, definido como “terceiro setor”, “setor não-governamental” ou “setor sem fins lucrativos”.⁶⁵

⁶³ Para Bresser Pereira a “governabilidade” é a “capacidade política de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade” (1998, p.33).

⁶⁴ “Governança” é a capacidade financeira e administrativa [...] de um governo implementar políticas” (PEREIRA, 1998, p. 33).

⁶⁵ Em março de 1999 foi promulgada no Brasil, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a chamada Lei do Voluntariado ou do Terceiro Setor, regulamentando o trabalho nas ONGs e em

Atualmente, a esfera pública que se ocupa da produção social tende a ampliar-se com a incorporação de novos atores, como as organizações de defesa de valores básicos, geralmente conhecidos como ONGs (organizações públicas não-governamentais), que às suas funções originais de interlocução política e organização popular, tendem a agregar a de prestação de serviços sociais (saúde, educação, etc), e às quais se costuma atribuir o caráter de entidades privadas de utilidade pública, sendo por isso credoras de isenções tributárias ou outros benefícios especiais. (PEREIRA, 1998, p.39).

Na sua concepção, a eficiência de um Estado gerencial está na “publicização”, isto é, na transferência de serviços sociais para a responsabilidade de organizações da sociedade civil (MONTAÑO, 2003, p. 244). Nega-se a existência de projetos de classe diferenciados no interior da sociedade civil que é tomada como transclassista, convocada em nome da cidadania, a realizar parcerias de toda ordem (SIMIONATTO, 1999, p. 17). Na verdade, a “parceria entre o Estado e o Terceiro Setor tem a clara função ideológica de encobrir o fundamento, a essência do fenômeno – ser parte estratégica de reestruturação do capital” (MONTAÑO, 2003, p. 227), gerando um consenso em torno da crise econômica, “formador de uma cultura política que procura negar os referenciais teóricos, políticos e ideológicos, que permitiam, no caso brasileiro, até a segunda metade da última década, identificar propostas e práticas diferenciadas por parte das classes trabalhadoras e capitalistas acerca da situação social e econômica do país” (MOTA, 2000, p. 101). Verifica-se, pois, a formação de cultura da crise cuja “única” e “acertada” saída seria a materialização do projeto neoliberal que, comportando uma determinada direção política, é constituidor de hegemonia (MOTA, 2000, p. 99).

Na medida em que a proteção dos direitos republicanos passa a ser tema dominante em todo o mundo, torna-se cada vez mais claro que é preciso “refundar a república”; que a crise do Estado faz de sua reforma uma nova prioridade; que a democracia não pode limitar-se a afirmar uma liberdade negativa de não ser incomodado, e sim que deve compreender uma liberdade republicana e participativa voltada para a proteção da res publica; que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – devem mudar: a democracia tem que ser aperfeiçoada para tornar-se mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática deve ser substituída por uma administração pública gerencial. Nesse processo refundacional se

outras entidades assistenciais. É a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que “qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), e institui e disciplina o termo de parceria” (MONTAÑO, 2003, p. 203).

adquire consciência de que a proteção dos direitos públicos e, particularmente, do direito à coisa pública é tarefa essencial à obtenção do desenvolvimento humano, sendo para tanto indispensável a própria ampliação do espaço público (PEREIRA, 1998, p.22).

A proposta do governo FHC transforma serviços como saúde, educação, assistência social, os quais estão apresentados na Constituição de 88 como “direito do cidadão e dever do Estado”, em serviços subjugados à competitividade mercantil, desresponsabilizando-se de uma atribuição constitucional.

[...] o certo é que a “burocracia”, o “paternalismo” e a “crise de governança” do Estado têm sido, além da “crise fiscal” e do suposto contexto de “escassez”, supostos argumentos para justificar uma radical reforma estatal, orientada nos postulados do Consenso de Washington (MONTAÑO, 2003, p. 222).

Nesse processo, o principal alvo da ofensiva neoliberal são os direitos sociais e a universalização conquistada na Constituição de 88, o que, segundo os partidários neoliberais, vem dificultando os processos decisórios, sobrecarregando o Estado de demandas sociais, às quais não tem disponibilidade para responder, provocando uma situação de “ingovernabilidade”. Para o enfrentamento desta questão, sem abdicar dos parâmetros neoliberais, o que se propõe é a “desconstitucionalização” dos “excessivos” direitos sociais.

Como entender que o Estado se afaste parcialmente da resposta às refrações da “questão social” por estar inserido numa “profunda crise fiscal” (o que lhe impediria de financiar as políticas sociais estatais) e, no entanto, tenha capacidade de financiar [...] – mediante remessas em dinheiro ou espécies (repasse), mediante renúncia fiscal, ou até mediante subcontratação etc. – por meio de “parceria”, as políticas sociais no âmbito do chamado “terceiro setor”? (MONTAÑO, 2003, p. 228).

Para reforçar seu distanciamento das intervenções sociais, o Estado estabelece uma interlocução direta com as organizações da sociedade civil, incluindo o repasse de recursos e o controle dos resultados, ao passo que há uma necessidade muito maior de investimentos na política de assistência social, para a efetividade dos direitos sociais previstos constitucionalmente. Além disso, os serviços prestados pelo “terceiro setor” não permitem aos usuários destes serviços a reivindicação pela qualidade no atendimento, pois

não se trata de direito social ou de serviços que estabeleçam relações de compra e venda, ficando, pois, à mercê da solidariedade comunitária.

Tudo isso decorre no Brasil, de forma mais evidente e dramática, no governo FHC que, pela implantação do projeto político neoliberal, inviabilizou a consolidação da proposta constitucional, de garantia universal dos direitos sociais. Para reforçar esta análise, Netto (1999) pontua:

Este projeto demarca o giro operado pela grande burguesia e seus associados a partir da promulgação da Carta de 1988 e do novo contexto internacional posto pela reestruturação do capitalismo: tratava-se de implementar uma orientação política macroscópica que, sem ferir grosseiramente os aspectos formais da democracia representativa, assegurasse ao Executivo federal a margem de ação necessária para promover uma integração mais vigorosa ao sistema econômico mundializado – integração conforme às exigências do grande capital⁶⁶ e, portanto, sumamente subalterna. (p. 79).

Continuando a discussão, Netto aponta que esse processo de desregulamentação do Estado brasileiro desencadeou um duplo movimento, ou seja, concomitante à “redução do papel empresarial estatal”, intensificado pela privatização do patrimônio público, não tardou “a redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais voltadas para a massa dos trabalhadores”, alegando o governo que a grande raiz do déficit público estava relacionada aos gastos “excessivos” com as demandas sociais. Eis aí a chamada “reforma do Estado” que é conduzida pela perspectiva neoliberal contra os fundamentos da Constituição de 88. Nestas condições,

[...] os usuários dos serviços que estão na ponta das políticas sociais experimentam o que o próprio governo considera um “caos”: os serviços de educação e saúde são sucateados e precarizados, as prestações oferecidas são de qualidade decrescente e a sua cobertura efetiva cada vez menor: o que o governo oculta e mistifica, obviamente, é que ele tem produzido, sistemática e intencionalmente, esse “caos” – porque a desqualificação da política social pública, aquela que ainda se mantém dificultosamente, é parte integrante do seu projeto político, que supõe a substituição das políticas sociais compatíveis com a Constituição de 1988 por outras, de natureza muito diversa. (NETTO, 1999, p.86).

A política social que subsiste no governo FHC está subordinada aos ditames do capital internacional, o que fere os fundamentos da universalidade, integralidade e efetividade da Seguridade Social prevista constitucionalmente.

⁶⁶ De acordo com Netto (1999, p.79), estas exigências foram sintética e explicitamente formuladas na reunião de novembro de 1989 que, envolvendo representantes do FMI, do BID e do Banco Mundial, funcionários do governo norte-americano e economistas latino-americanos, tornou-se conhecida como “Consenso de Washington”.

Neste sentido, Netto (1999) condensa suas análises sobre dois eixos: a privatização e a mercantilização que denunciam a desresponsabilização do Estado face às demandas sociais. No que se refere à privatização⁶⁷, trata-se da transferência de responsabilidades, especialmente com relação à política de assistência, para a sociedade civil que ficaria encarregada de construir uma rede de serviços “público não-estatais” para o atendimento dos segmentos pauperizados. Desta forma, a política de assistência assume um caráter de não política, de acordo com Sposati (1995), não se constituindo como direito social, haja vista, conforme Yazbek (1999) salienta, o inegável processo de refilantropização, a que está submetida. Neste contexto, o que restou de público-estatal no âmbito da assistência é o chamado “Comunidade Solidária” que se caracterizou por intervenções focalistas, emergenciais, não manifestadas no âmbito da garantia de direitos, mas na cultura da ajuda e do favor.

Quanto à mercantilização, Netto ratifica que esta se concentra principalmente na saúde e na previdência, as quais são despublicizadas, ao serem repassadas como demandas para o setor privado, desmontando a Seguridade Social pública, ao eventualizar a intervenção estatal que somente se manifesta quando esgotam-se as possibilidades do mercado em atender tais demandas.

Não há dúvidas, portanto, de que a área que mais sofreu as conseqüências do ajuste neoliberal do governo FHC foi a área social, embora o discurso político justifique a sua retração na economia a fim de fortalecê-la, ao passo que este foi o setor que mais cortes sofreu desde 1995, de acordo com os dados quantitativos apresentados por Lesbaupin (2002).

⁶⁷ De acordo com Netto (1999, p.88), é pelo processo de privatização da assistência que se constituiu, no primeiro ano de governo FHC, o GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, reunindo grandes empresas capitalistas como Banco Itaú, Unibanco, Banco Real, IBM, entre outras, que atuam hoje em dez estados da Federação, propondo o desenvolvimento de atividades “comunitário-assistenciais” a partir do que se chamam “cidadania empresarial”, no âmbito da tão divulgada “responsabilidade social”.

Percentual da despesa social em relação ao orçamento liquidado total

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Saúde e Saneamento	4,8%	4,5%	4,3%	3%	4%	3,3%	3,9%
Educação e Cultura	3%	2,8%	2,5%	2,7%	3,4%	1,8%	2%
Habitação e Urbanização	0,03%	0,1%	0,1%	0,02%	0,07%	0,14%	0,14%
Assistência e Previdência	17,15%	19,2%	17%	14,1%	18,8%	16%	18,7%

FONTES: LESBAUPIN, Ivo Adhemar Mineiro, O desmonte da nação em dados, 2002, Petrópolis, RJ: Vozes, p.39.

Mesmo depois de privatizar grande parte do patrimônio nacional, aumentar as taxas de arrecadação tributária, este aumento da receita, no que se refere ao dinheiro público, em nada beneficiou o setor social, o que pode ser comprovado quantitativa e qualitativamente.

A defesa do sindicalismo como forma de defesa dos trabalhadores, a defesa da legislação trabalhista, a defesa do protecionismo, a defesa dos interesses da nação, dos seus recursos naturais, das suas empresas, da sua produção, a defesa da intervenção do Estado em matéria social – saúde, educação, habitação, emprego –, a defesa da dignidade do funcionalismo público, do seu direito a um salário justo – tudo isto é considerado pelo discurso neoliberal como “arcaísmo”, “passadismo”, “volta a um passado já superado”, “pensamento de uma esquerda atrasada”. O discurso neoliberal atribuiu um caráter de “atraso” à defesa dos direitos do cidadão e de “modernidade” à entrega do cidadão à própria sorte, ao mercado, sem proteção social. Produziu uma invasão no sentido das palavras e conseguiu convencer a muitos deste novo sentido. (LESBAUPIN, 2002, p.84)

Finalmente, na eleição presidencial de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito com o apoio das forças esquerdas brasileiras e, sobretudo, pela grande massa de trabalhadores esperançosos por mudanças que realmente culminassem na garantia de direitos.

Ontem, o Brasil votou para mudar. A esperança venceu o medo e o eleitorado decidiu por um novo caminho para o país. Foi um belo espetáculo democrático que demos ao mundo. Um dos maiores povos do planeta resolveu, de modo pacífico e tranqüilo, traçar um rumo diferente para si. [...] A maioria da sociedade brasileira votou pela adoção de outro modelo econômico e social, capaz de assegurar a retomada do crescimento, do desenvolvimento econômico com geração de emprego e distribuição de renda. [...] Não há solução milagrosa para tamanha dívida social, agravada no último período. Mas, é possível e necessário começar, desde o primeiro dia de

governo. [...]” (LULA – Discurso da vitória – 28 de outubro de 2002 apud LESBAUPIN, 2003, p.12)

A vitória de Lula, pelo PT, com 62% dos votos, expressou todo o anseio de mudança alimentado pelo povo brasileiro, o que, a princípio poderia, inclusive, significar uma efetiva derrota política do neoliberalismo que vem se apresentando no Brasil de modo avassalador desde a eleição de Collor, em 1989.

Já no discurso da vitória, Lula anunciou o Programa Fome Zero, como a grande frente de trabalho do seu governo. Tal programa inicialmente foi taxado como mais um programa emergencial, voltado para o desenvolvimento econômico. Lesbaupin (2003) faz um balanço breve de como se constituiu o Fome Zero no primeiro ano de governo Lula: “passado o primeiro ano, fica cada vez mais claro que a grande política social do governo Lula é somente esta: garantir às famílias mais carentes uma renda de sobrevivência. Em vez de desenvolvimento que permita a superação da pobreza e da miséria, políticas compensatórias: fome zero, em vez de desemprego zero” (p.13).

O que se vem verificando no desenrolar do governo Lula, desde seu primeiro mandato (2003-2006), não é a consolidação das mudanças tão esperadas pelos seus eleitores, mas a continuidade da política neoliberal, conservando as bases do governo FHC. Como coloca Lesbaupin (2003), “o governo Lula está tão ou mais neoliberal que o governo FHC”, o que tem embasamento em indicadores econômico-financeiros ótimos como o risco-brasil, dólar, câmbio, ao passo que os índices sociais apresentam-se tão ruins ou piores do que no governo FHC; “a taxa de desemprego não cessa de aumentar, o rendimento médio real do trabalhador não cessa de cair, a produção industrial patina, o crescimento econômico foi nulo em 2003”. O preocupante é que não há qualquer sinal de melhora, mas o movimento contrário é latente⁶⁸.

Durante os dois mandatos do governo FHC, a esquerda, representada pelo PT, foi militante no combate à política econômica neoliberal, sempre

⁶⁸ “O desemprego total [...] aumentou consideravelmente no passado recente e realça hoje níveis alarmantes nas regiões metropolitanas. Em Belo Horizonte, a taxa de desemprego total subiu de 18,1% em agosto de 2002 para 21% em agosto de 2003; em Porto Alegre, de 15,4% para 17,8% no mesmo período; em Recife, de 20% para 23,6%; em Salvador, de 27,1% para 28,8%; e no Distrito Federal, de 19,9% para 23,3% (dados de julho de 2003)” (Paulo Nogueira Batista Jr., *Agência Carta Maior*, 4/11/2003, apud LESBAUPIN, 2003, p.21).

buscando defender que esta não seria a única possibilidade e alternativa de se conduzir a administração no Brasil, haja vista que este caminho não passa de uma escolha política quando há muitos outros que podem ser percorridos. Entretanto, ao ocupar a direção política do país, o PT não tem se mostrado coerente com o seu projeto histórico de governo, persistindo na condução de (contra) reformas que possam viabilizar a reprodução da ordem social vigente, sem apontar possibilidades de transformações políticas, econômicas e sociais para o atendimento às necessidades do povo brasileiro.

Conseqüentemente, os programas sociais do governo, tais como o Fome Zero, o Bolsa Família, o Primeiro Emprego, por exemplo, não passam de políticas meramente compensatórias, como enfatiza Lesbaupin (2003), criadas e implementadas no sentido de minimizar as seqüelas negativas da política macroeconômica, sem, contudo, reverter o processo. Neste sentido, as promessas da campanha eleitoral de Lula, pelas quais foi eleito, foram esquecidas até o momento, não provocando ruptura alguma com relação ao governo FHC.

Não será difícil fazer um juízo ponderado e conclusivo, no seu devido tempo, uma vez que, em alguns pontos cruciais, as diferenças ou serão profundas, ou teremos perdido uma monumental oportunidade de transformar o Brasil. Os pontos podem claramente ser enumerados: qual será a nossa política econômica alternativa? Como realizaremos a desmontagem da dependência estrutural ao FMI e congêneres? Como enfrentaremos a brutal concentração da terra? Como recuperaremos o sentido público e social de várias atividades estatais privatizadas? Qual legislação social e sindical será consolidada, a dos capitais globais ou aquela que interessa ao mundo do trabalho? Quais serão os mecanismos definidores da política salarial: as necessidades do povo que trabalha, buscando o resgate de sua dignidade, ou os “temores” do “risco-Brasil”? Honraremos todos os acordos com as instituições internacionais garantidoras do mundo destrutivo, ou não terá chegado a hora de honrar nosso projeto com os homens e as mulheres trabalhadoras e despossuídas, que não têm mais nada a perder? Será que, nesse país, só são validados os acordos com os “de cima”? Ou será que não chegou a hora de validar os compromissos com “os de baixo”, como gostava de escrever Florestan Fernandes? Será que não está na hora de alterar – ou, pelo menos, começar a alterar – as engrenagens e os mecanismos de dominação? (ANTUNES, 2004, p.145).

Para Antunes (2004), é preciso reconhecer que o governo Lula herdou o caos da era FHC e, diante das condições objetivas de governo, não é capaz de produzir uma transformação súbita da política econômica e social. Porém, o risco que se corre, segundo Lesbaupin (2003), é a descrença na política, na democracia, por parte do povo brasileiro, pois o que o governo Lula vem

reforçando é a não-possibilidade de se transformar o Brasil que está subjugado ao domínio do capital financeiro, como se não existisse outra saída, senão persistir no erro que tanto o PT condenou (gritante contradição!).

Sabemos o legado que o Governo Lula herdou do desastre da Era FHC. Sabemos dos inúmeros constrangimentos que o país enfrenta. Sabemos também que uma arrumação da casa é necessária, é mesmo o primeiro passo. O povo brasileiro tem grande sapiência e, com esperança, desalojou o tucanato encastelado do Planalto. Dará tempo ao tempo, como se diz na fala popular. Sabe que poucos têm a história, a trajetória e a dignidade, forjada junto ao povo trabalhador, de Lula. Mas espera sinais claros, límpidos, do alvo que se quer atingir. E estes estão tardando muito a aparecer... e às vezes até aparentam uma certa continuidade do Governo FHC [...] (ANTUNES, 2004, p.147).

Além de tudo, corre-se o risco da elite conservadora tomar para si toda esta conjuntura avessa aos projetos anticapitalistas da esquerda, para reforçar publicamente que discursos e/ou tentativas desse tipo já foram superados e estão esgotados, dada a impossibilidade de serem materializados na sociedade contemporânea pelos avanços incontidos do capitalismo. Isso demonstra que “a viabilidade da superação da ordem do capital é função de uma radical democratização da vida econômica, social e política – incompatíveis com os limites do movimento do capital e com as restrições de uma ditadura exercida, ainda que em seu nome, sobre os trabalhadores” (NETTO, 1993, p. 73 apud MOTA, 2000, p, 93).⁶⁹

Difícilmente, com as reformas neoliberais, um governo de esquerda, de países dependentes, pode desenvolver, a curto prazo, um projeto

⁶⁹ Durante a campanha eleitoral para a presidência da república em 2006, circularam alguns manifestos em defesa da reeleição de Lula, como representante da esquerda, porém, a que se segue é bastante diversa: “[...] a campanha eleitoral atual é o palco da ofensiva da direita PSDB/PFL contra a ‘esquerda’ Lula/PT. Não há dúvida de que o bloco PSDB/PFL representa a direita explícita atualmente, mas o fato de que este bloco ataca ferozmente o bloco governo Lula/PT não significa que este último represente a esquerda. [...] estes partidos diferenciam-se em diversos aspectos, mas não no seu caráter essencial de representantes políticos da classe dominante. [...] o fato de o bloco PSDB/PFL atacar o bloco ‘governo Lula/PT’ de modo algum significa que o bloco ‘governo Lula/PT’ seja de esquerda. Em todos estes casos, trata-se da disputa entre diferentes partidos burgueses pelo direito de administrar o Estado em nome da grande burguesia dominante. [...] os dois blocos disputam o lucrativo direito de representar a grande burguesia na administração do Estado. [...] um indivíduo ou uma corrente política devem ser definidos não pelo que pensam ou declaram sobre si mesmos, mas pelo que são objetivamente através de sua ação política. Não pela retórica, mas pelas ações práticas. Como se pode definir a direita e a esquerda? Simplificadamente, pode-se dizer que atualmente é de direita quem defende o *status quo*, isto é, o capitalismo na sua configuração atual, neoliberal, e de esquerda quem deseja mudá-lo em alguma medida significativa. [...] O bloco ‘governo Lula/PT’ não fez nenhum pronunciamento nem tomou qualquer iniciativa que indicasse, por mais longinquamente que fosse, uma associação com o socialismo. Conseqüentemente, pode-se concluir – para alívio do próprio bloco ‘governo Lula/PT’ – que o bloco ‘governo Lula/PT’ não pertence ao campo da esquerda socialista.” Mensagem recebida por <adriana@ipatinga.unipac.br> em 05 out. 2006.

socialista, dada a fragilidade dos Estados nacionais, a extrema dependência das nações particularmente com o capital financeiro, a pressão das entidades transnacionais (OMC, FMI, BM, etc.), a diminuição do impacto das lutas de classes. (MONTAÑO, 2003, p. 267).

Contudo, para que os compromissos históricos do PT sejam fiéis ao povo brasileiro, para que a esperança construída a partir das promessas da campanha de Lula sejam honradas, é preciso que os rumos do atual governo sejam revistos e repensados imediatamente, no que se refere, sobretudo, à garantia do bem-estar do povo brasileiro, o que só se tornará real pela redução da desigualdade social, do desemprego, da pobreza e da miséria. Neste sentido, Lesbaupin (2003, p.32), enfatiza que:

[...] somente a pressão dos movimentos sociais, dos sem-terra, dos sem-teto, dos sem-trabalho, dos sindicatos, das organizações de trabalhadores e trabalhadoras, das ONGs, das Igrejas, da intelectualidade, dos empresários produtivos, dos setores médios, e, evidentemente, dos militantes do PT e demais partidos de esquerda que permanecem fiéis a seus compromissos históricos poderá obrigar o governo, neste momento submisso à pressão do capital financeiro, a retomar o rumo prometido e cumprir o compromisso para o qual foi eleito: tornar um outro Brasil possível. (p.32).

Em suma, pelo exposto, é inequívoco afirmar que a transformação política, econômica e social do Brasil só pode ter início se o compromisso com o bem-estar do povo se constituir como prioridade de governo, mas não no âmbito do reformismo e da continuidade do sistema vigente, e sim na edificação de possibilidades de transformação e constituição de um novo Brasil: o Brasil do emprego, da democracia, da justiça, da saúde, da educação, da assistência social, da previdência, da habitação e de tudo mais que for necessário para o fortalecimento do público, para a garantia de direitos e da plena cidadania dos sujeitos que fazem a história.

1.3- Descentralização de responsabilidades X recentralização de recursos: a política de Assistência Social pós-88.

Pela pressão exercida pelos setores progressistas da sociedade civil, muitas conquistas foram asseguradas na Constituição Federal de 1988 no que se refere aos direitos de cidadania, o que lhe atribuiu a denominação de

“Constituição Cidadã”. É assim que, na nova Constituição, aparecem contemplados, como direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (cf. Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Capítulo II, “Dos Direitos Sociais”, art. 6º).

A referência explícita à assistência como direito de cidadania é dada pelo seu reconhecimento⁷⁰ enquanto área da seguridade e, portanto, como política social específica, conforme o art. 194 (Capítulo II, “Da Seguridade Social”, do Título VIII, “Da Ordem Social”), o qual diz o seguinte: “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”.

Ao serem reconhecidos esses direitos, novos princípios políticos pertinentes à elaboração e implementação mais democrática e transparente de políticas públicas foram também assegurados, quais sejam: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (negando, contraditoriamente, o primeiro princípio, o da universalidade); d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação no custeio (prevendo a parceria com estados e municípios na composição dos fundos sociais); f) diversidade da base de financiamento (propositalmente esta questão não é definida); g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Indubtavelmente esses princípios se apresentam democratizantes no que se refere à elaboração, financiamento e implementação das políticas sociais, porém, na realidade não têm se concretizado, haja vista a universalidade nunca alcançada e o repasse de recursos sempre aquém do previsto

⁷⁰ Embora o reconhecimento da assistência social como política pública seja recente, sabe-se que o Estado brasileiro organizou-se institucionalmente para prestar atendimentos neste âmbito, desde a década de 1940, com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, instituída em 1942 pelo Governo Vargas, sendo extinta em 1995, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. “Embora a extinção estivesse prevista na Lei Orgânica de Assistência Social, aprovada em dezembro de 1993, o reordenamento institucional realizado por Medida Provisória foi autoritário, sem um período de transição que assegurasse a continuidade dos serviços e o debate sobre a nova estrutura a ser implementada” (BOSCHETTI, 2003, p. 42).

constitucionalmente. Ainda assim, é preciso registrar alguns avanços na direção dos direitos de cidadania, como por exemplo, o “Sistema Único de Saúde” que visa à atenção hospitalar integral e indiscriminada a toda a população, superando o atendimento seletivista que apenas alcançaria os segurados da previdência e seus dependentes, excluindo os cidadãos em geral. No que se refere à Previdência Social, as conquistas permearam a regularização dos direitos do trabalhador doméstico, a ampliação da licença maternidade para cento e vinte dias e a extensão de todos os direitos trabalhistas ao trabalhador rural.

Apesar do avanço constitucional, não se pode omitir a dicotomia entre as conquistas resguardadas pela legislação e o que foi possível consolidar enquanto prestação efetiva dos serviços. A questão da política de saúde – SUS –, por exemplo, transparece a ausência de vontade política dos governos federal, estaduais e municipais de realmente implantar o sistema de saúde que a Constituição prevê, o que se torna evidente pela dificuldade que os setores sociais comprometidos com a garantia dos direitos arduamente conquistados vêm se confrontando na tentativa de reverter a situação.

A saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (Lei nº 8.080), em seguida, a previdência social teve a lei, que instituiu os Planos de Custeio e Benefícios, aprovada em julho de 1991 (Leis nº 8.212 e Lei nº 8.213). Por último, e com cinco anos de atraso, a assistência social só foi regulamentada em 1993⁷¹ e efetivada a partir de 1995.

⁷¹ O primeiro projeto aprovado pelo Legislativo em 1990 foi vetado por Fernando Collor, tendo alegado que a proposta de regulamentação não iria garantir uma “assistência social responsável”, o que é paradoxal, já que os princípios e diretrizes da assistência social até hoje vigentes, já estavam contidos nesta proposta, elaborados por Potyara Pereira: “Entre as razões gerais que justificam o veto, sobressai a da existência, na proposição, de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada à maior disponibilidade de emprego e salários dignos.” Brasília, 17 de setembro de 1990 (SPOSATI, 2004, p. 49). Com a mobilização popular pelo *impeachment* de Fernando Collor em 1992, eleito em 1989 com 35 milhões de votos, ressurgiram os movimentos de pressão para que o presidente então empossado, Itamar Franco, desse andamento ao processo de regulamentação da assistência social no campo da seguridade, através da aprovação de sua lei orgânica. “Quando, em 29 de setembro daquele já distante ano de 1992, sem golpe, sem interferência militar, os brasileiros acompanharam via tv e rádio, ao vivo, a deposição legal do presidente Fernando Collor de Mello, em sessão extraordinária do Congresso Nacional, encerrava-se de modo inusitado o primeiro governo civil e diretamente eleito após o Regime Militar, ao mesmo tempo em que se abria uma nova era para a política brasileira, da qual ainda hoje mal podemos visualizar e caracterizar os traços principais” Disponível em <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29 jan. 2007.

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS –, Lei 8.742/93, de 7 de dezembro de 1993, é fruto de debates políticos e luta dos segmentos progressistas da sociedade civil juntamente com categorias profissionais que diretamente executam a política de assistência social, consolidando um conjunto de proposições para a organização da assistência social brasileira. Portanto, a LOAS passa a se constituir muito mais que uma conquista, mas um desafio colocado, sobretudo, para os setores da sociedade atentos à busca da democratização da administração pública brasileira, pois, para que a assistência esteja entre as prioridades das ações governamentais, é preciso que a pressão advinda dos movimentos sociais de corte progressista faça-se presente e incansável, a fim de que se provoque uma resposta estatal para o enfrentamento dos gravíssimos problemas sociais que subumaniza a grande maioria dos brasileiros.

É certo que, no campo da seguridade social, a assistência social é a política que sempre esteve à margem do direito, do financiamento e das prioridades de governo. Isto posto, Behring (2003), sinaliza que na assistência social ainda se negligencia todo o movimento de ruptura com o “padrão de atividade focal, pontual e assistencialista, e que a transformou em política pública e parte da seguridade social, remetendo-a à solidariedade privada” (p. 113), o que faz da LOAS um documento restrito ao valor legal, cuja aplicabilidade prática é tênue, dispersa e vulnerável ao reforço do caráter filantrópico e clientelista, reeditado na atual conjuntura, em detrimento de seu fortalecimento como direito social e política pública.

O objetivo pelo qual a discussão inicial se espalhou na configuração da Seguridade Social no âmbito da Constituição de 88, foi por se pretender analisar a assistência social a partir das condições legais que lhe atribuem a condição de política pública e que vão provocar “transformações legais e institucionais, regulamentadas em diversas legislações” (BOSCHETTI, 2003, p. 77).⁷² Vale, portanto, destacar as particularidades históricas da assistência no Brasil que, conforme Boschetti (2003), contêm os elementos que retardaram o

⁷² As principais legislações que se relacionam com a política de assistência social são: a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei nº 8.742, promulgada em 7 de dezembro de 1993; a Política Nacional de Assistência Social – PNAS – e a Norma Operacional Básica – NOB - , validadas a partir de 16 de abril de 1999, sendo a PNAS revisada após a IV Conferência Nacional da Assistência Social, de dezembro de 2003, e a NOB, revisada em 2005, para a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

reconhecimento legal da assistência como direito, e que estão agindo como obstáculos para sua concretização, ou seja, “a mesma particularidade que dificulta o reconhecimento e a materialização do direito se alimenta e se reproduz da condição de não direito” (p. 42). Sob esta perspectiva, a autora pontua tais particularidades: a) sua subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas e subvenções públicas um patrimônio privado; b) sua implementação ocorre em decorrência de interesses político-econômicos-partidários do governo; c) tratada como prática “assistemática e descontínua”, a assistência teve dificuldades até mesmo para receber a nomenclatura de política social; d) a eterna confusão entre assistência e filantropia, que não é resultado de mero desconhecimento das diferenças, ou melhor, do antagonismo entre assistência social como política pública e benemerência, o que revela a intenção de manutenção da assistência no plano do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas.

Além disso, a trajetória da assistência social no Brasil conservou uma característica peculiar que ainda se mantém na atual formulação constitucional, qual seja: o fato de que a assistência, enquanto prática e política, sempre ter sido concebida e realizada como ação complementar a diferentes áreas de atuação estatal, assumindo, assim, um papel suplementar junto aos serviços básicos prestados pelas demais políticas sociais, como saúde, educação, habitação, etc.

Na atual Constituição pode-se constatar que a assistência mantém interface com todas as políticas sociais setoriais, conforme pontua Pereira,

além de estarem presentes nas seções específicas, “Ordem Social” e “Seguridade Social”, formas de assistência se insinuam também nos capítulos da Educação, da Cultura e do Desporto, da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso e, até mesmo, nos capítulos da Política Urbana e da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que compõem o Título da Ordem Econômica e Financeira (1989, p. 6-7 apud BOSCHETTI, 2003, p. 24).

A assistência presente na política de educação pública, por exemplo, é identificada no repasse de verbas para a merenda escolar, material didático, uniformes, transporte, o Programa “Bolsa Escola”⁷³ (agora incluído no

⁷³ O Programa Bolsa Escola começou a ser implementado em junho de 2001, no 2º mandato de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, primeiramente em 43 municípios de 11

Programa Bolsa Família), etc, sem os quais boa parte das crianças e adolescentes inseridos no ensino fundamental não teriam condições objetivas de resistirem à evasão escolar. Da mesma forma ocorre na área da saúde, onde uma série de serviços assistenciais são prestados, tais como fornecimento de medicamentos, transporte, liberação de exames, órteses, próteses, etc. Esta característica peculiar da assistência pública⁷⁴ pode ser compreendida tendo em vista a crescente pauperização da população brasileira, cada vez mais dependente dos serviços públicos, que contraditoriamente se retraem.

Não há como negar, pois, que a grande massa dos cidadãos está excluída do acesso a bens e serviços básicos e indispensáveis ao bem-estar social, pois não dispõem das primeiras condições básicas de sobrevivência: emprego e salário satisfatório. Contudo, não se pode entender a assistência social como “um ato mecânico de provisão de serviços” relacionados à subsistência, tutela, paternalismo, cooptação, “sem ser mediada por conflitos de interesses, por processos de escolhas e tomadas de decisão e por formas de regulação ditadas pela ética capitalista do trabalho e pela esfera produtiva”⁷⁵, as quais estão dialeticamente vinculadas às mudanças e às conquistas democráticas e cidadãs.

Historicamente, a assistência social pública é o mais importante mecanismo pelo qual são estendidos aos segmentos mais pauperizados de uma classe serviços e recursos como creches, programas de profissionalização, programas de geração de renda, de moradia, de atendimento a direitos da criança, do adolescente, da

estados brasileiros, sendo inicialmente, de responsabilidade da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola do Ministério de Educação, destinado a famílias com renda per capita de até R\$ 90,00, com crianças matriculadas no ensino fundamental, entre 06 e 15 anos de idade, tendo cada família o direito de receber R\$ 45,00, com exigência de que a criança tenha uma frequência mínima à escola de 80%, obrigatória para ter direito ao “benefício”. Sendo financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza, com previsão de recursos na ordem de R\$ 1,7 bilhão e duração prevista para dez anos (SILVA, 2001, p.22-23). O Bolsa Escola foi lançado como o principal programa social do governo FHC, apresentando um caráter focalizado, residual e seletivo, orientado pelo ideário neoliberal, tendo como objetivo implícito, mas óbvio, a reversão da imagem de um governo que sucateou as políticas sociais para priorizar as medidas de ajuste estrutural da economia, ditadas pelo Consenso de Washington.

⁷⁴ Segundo Pereira (*apud* BOSCHETTI, 2003, p. 24-25, prefácio à primeira edição), os vícios metodológicos mais comuns ao estudo da assistência social estão em “encarar a assistência social como um fenômeno isento de contradições, como se funcionasse unilateralmente a serviço dos representantes do capital ou do trabalho”, o que contradiz a lógica dialética que se estabelece no interior desta política; “conceber a assistência social como um fato isolado desgarrado de outros fenômenos e processos e de determinações estruturais”. Em negação a estes equívocos, segundo a autora, a assistência social deve ser analisada na totalidade de suas determinações e manifestações.

⁷⁵ PEREIRA, 1989 *apud* BOSCHETTI, 2003, p. 24-25, prefácio à primeira edição.

maternidade, do idoso, portador de deficiência, do homem de rua e muitos outros. Trata-se de um conjunto de ações extremamente diversificadas que têm como alvo prioritário a situação de espoliação e pobreza de um segmento também diversificado e cada vez maior das classes subalternas que, em geral situa-se na chamada linha de pobreza que alcança mais da metade das famílias brasileiras. Essa população, inserida, ou não, no mercado de trabalho, caracteriza-se pois por sua condição de dependência da intervenção pública para sobreviver. (YAZBEK, 2003, p. 55-56).

O que prevê a LOAS, no que se refere ao público usuário da assistência social, está exposto em seu art. 2º, classificando categoricamente os grupos sociais que poderão acessar os benefícios, serviços, programas e projetos constitutivos desta política. Está previsto, portanto, que a política de assistência social tem como objetivo: I - proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; II - amparar as crianças e adolescentes carentes; III - promover a integração ao mercado de trabalho; IV - habilitar e reabilitar pessoas portadoras de deficiências e promover sua integração à vida comunitária; V - garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004⁷⁶, constitui o público usuário desta política:

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL/MDS, 2005, p. 33).

Todavia, na realidade, o acesso à assistência social não é disponibilizado de forma universal a todos que dela necessitam, embora apresentados pela LOAS como sujeitos de direitos. O público real a que se direciona a política de assistência social na prática, ou melhor os “beneficiários”, na linguagem dos que entendem política social como mera “concessão”, são aqueles

⁷⁶ Vale destacar que as definições legais que perpassaram a trajetória de regulamentação da política de assistência social, no período entre 1993 e 2003, estão referenciadas principalmente na LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; no primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social - PNAS), de 1998, e nas Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98.

considerados “mais necessitados”, “carentes”, “incapacitados”, muito mais que pobres, miseráveis. De acordo com a legislação constitucional, a assistência social dirige-se aos segmentos socialmente vulnerabilizados, isto é, aos incapazes de suprirem, por si só, as suas necessidades materiais básicas de subsistência, por estarem excluídos do mercado de trabalho formal e informal. No entanto, a realidade brasileira demonstra que boa parte dos trabalhadores empregados encontram-se na condição de dependentes dos serviços públicos de assistência, considerando, porém, que “[...] são raros e escassos os investimentos sociais feitos sob a forma de benefícios indiretos, através de políticas sociais públicas, para os empregados dos setores não formais da economia, bem como os desempregados e empregados eventuais [...]” (MENEZES, 1998, p. 120-121).⁷⁷

Sabemos que o atendimento dessas necessidades (as necessidades básicas da população pauperizada) é realizado de forma setorializada, fragmentada, como se o indivíduo fosse um somatório de necessidades a serem satisfeitas, cada uma delas pela superposição de instituições específicas. Sabemos igualmente que, no caso brasileiro, o atendimento a estas necessidades é pulverizado e individualizado, requerendo sempre uma seleção ou triagem que confirme o mérito ou validade do pedido de atendimento (NETTO; CARVALHO 2005, p. 54).

Neste sentido, o atendimento assistencial é direcionado a certos segmentos populacionais pré-determinados legalmente, sejam classificados por critérios de idade (crianças, jovens, velhos), sejam por critérios de “normalidade/anormalidade”, incluindo doentes, deficientes físicos e mentais, “dasadaptados sociais”, etc, os quais constituem-se no “público-alvo da assistência”, transformados em “anormais”⁷⁸, “fracassados” e “dasadaptados” (FALEIROS, 2000, p. 62).

⁷⁷ De acordo com Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – de 2001, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, as categorias de empregados e trabalhadores por conta-própria concentram a maior parcela da população ocupada, 47,8% e 22,3% respectivamente. A categoria dos trabalhadores por conta-própria possui a menor taxa de contribuição previdenciária entre as categorias ocupacionais (14,9%). A taxa de contribuição previdenciária da população ocupada é de 45,7%, evidenciando que mais da metade da população ocupada no Brasil não possui qualquer cobertura dos serviços contributivos da seguridade social (IBGE, 2002, p.99).

⁷⁸ “A ideologia da normalidade pressupõe que o indivíduo possa trabalhar para poder, *normalmente*, com o salário obtido, satisfazer as suas necessidades de subsistência e as de sua família. O trabalho é o critério de vida normal para *viver bem*. Os que não conseguem, com o salário que ganham, obter essa vida *normal*, vêem-se censurados socialmente pelas próprias políticas sociais, que atribuem, então, ao indivíduo, *seu fracasso*. É o que se chama culpabilização das vítimas [...]” (FALEIROS, 2000, p. 63).

Quem são os que recorrem à assistência social? O que pensam, julgam e fazem? Como constroem uma visão de mundo e de si mesmos? Como organizam significativamente o real no processo de constituição de uma identidade marcada pela condição subalterna? Como, tantas vezes, tornam “seus” projetos e valores que, na realidade, são contra eles? Qual é, sobretudo, a vida que transcorre no dia-a-dia daqueles que as diferentes formas de pobreza e exclusão acabam por condenar a partilhar muito pouco da riqueza social? O que é constituir-se em alvo de serviços de assistência no conjunto das experiências que vivenciam? Como a condição de “assistido” interfere no processo de identificação em termos de reposição/ruptura da subalternidade? (YAZBEK, 2003, p.83)

Estigmatizados por um conjunto de necessidades não satisfeitas, tendo seus direitos sociais e trabalhistas violados todos os dias, vivendo nos limites da sobrevivência, buscam nos serviços sociais públicos o atendimento de suas carências materiais básicas. Sujeitos marcados pela retórica da “exclusão social” que os enquadra ao rótulo de “desintegrados sociais”, ocultando sua origem de classe e encobrendo os processos históricos que efetivam a super-exploração do capital sobre o trabalho. Neste sentido, o desemprego por tempo indeterminado provoca a perda de direitos, estando os indivíduos aniquilados à condição de “não-cidadãos”, já que o exercício da “cidadania”, na sociedade capitalista, só pode ser condicionado por um mínimo de poder aquisitivo, por um mínimo de consumo.

Entretanto, conforme Abranches (1998), sabe-se que estas situações que impedem os indivíduos de assumir suas necessidades “por conta própria”, independem da vontade individual, já que decorrem de fatos externos aos sujeitos e associados à dinâmica coletiva de reprodução da vida social, além daquelas situações ligadas a questões de ordem biológica e vital do ser humano. Contudo, todas estas circunstâncias demandam a intervenção do Estado na garantia de direitos de cidadania, o qual não o faz sem qualquer interesse político ou econômico, exigindo contrapartidas equivalentes a certas condutas sociais, que condicionam o acesso aos serviços sociais públicos, no intuito de legitimar o peso do controle e da dominação sobre as classes subalternas. Para Boschetti (2003), as forças repressivas contidas na política de assistência social hoje no Brasil, reeditam a pedagogia repressiva e autoritária em sua versão “educadora e emancipatória”, sob a camuflagem das

chamadas condicionalidades⁷⁹ que restringem o acesso a programas assistenciais contemporâneos, refletindo uma racionalidade conservadora e alienante: “esperar o melhor dos pobres, oferecendo-lhes apenas o mínimo ou a pior proteção social” (PEREIRA, 2002, p. 34).⁸⁰

“[...] não é possível perceber em que medida essa via se distingue das concepções do passado que ocultavam as dimensões efetivamente sociais da produção da exclusão e se isso não significaria a possibilidade de se voltar às práticas de controle do comportamento dos pobres-assistidos, tidos como responsáveis pela sua pobreza” (JAMUR, 1997, p. 191 apud PASTORINI, 2004, p. 59).

A perspectiva que orienta estas ações assistenciais é aquela balizada pelo princípio da equidade⁸¹, pela via da redistribuição. Ou seja, procura-se compensar os segmentos desfavorecidos da sociedade, a quem o desenvolvimento do capitalismo não incluiu no jogo da acumulação por questões entendidas como inerentes ao “movimento natural” da ordem burguesa. Tratam-se de ações “integradoras”, que atuam sobre os indivíduos, “docilizando-os”, “disciplinando-os”, a fim de sustentar, no plano das aparências, a “harmonia” e a “integração social”. Logo, os indivíduos usuários destas ações, são abordados como “massa de manobra dos interesses

⁷⁹ “De fato, se fizermos uma análise mais acurada dos recursos, proposições e intenções dominantes referentes ao tema da satisfação de necessidades humanas básicas, veremos que com um *mínimo* de provisão social espera-se, quase sempre que os beneficiários dessa provisão dêem o melhor de si e cumpram exemplarmente seus deveres, obrigações e responsabilidades. Em nenhum momento os defensores da provisão mínima admitem *cumprimentos mínimos* de compromissos ou obrigações sociais, equivalentes à *proteção* efetivamente prestada, pois isso configuraria uma atitude moralmente condenável. Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente, o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o tal mínimo de provisão como direito devido; e qualquer deslize cometido por eles será fatal, sob todos os aspectos. É que, diferentemente do rico, o pobre tem que ‘andar na linha’ e aceitar qualquer oferta de serviço e remuneração, pois a sua condição de pobreza continua sendo vista como um problema moral e individual e, conseqüentemente, como sinal de fraqueza pessoal que deverá ser condenada” (PEREIRA, 2002, p. 34).

⁸⁰ “Não segue esta mesma lógica a exigência de cinco anos ou mais de residência para acesso a programas como bolsa-escola e outros? Ou ainda os auxílios concedidos aos migrantes para retornarem aos seus locais de origem? Ou ainda as ‘pequenas’ atividades de trabalho que são solicitadas como contrapartida aos moradores de albergues públicos e aos usuários dos programas sociais?” (BOSCHETTI, 2003, p. 51).

⁸¹ De acordo com Soares (2001, p. 351), a CEPAL, desde 1990, preocupa-se em “articular as, segundo ela, necessárias transformações produtivas com a equidade”. O imperativo da equidade, assim, “exigiria que a transformação produtiva estivesse acompanhada por medidas redistributivas, tendo em vista o diagnóstico de que, mesmo ocorrendo essa ‘transformação’, transcorreria um período prolongado antes que se pudesse superar a heterogeneidade estrutural mediante incorporação do conjunto de setores ‘marginalizados’ das atividades de crescente produtividade”. Trata-se, pois, de uma tentativa de matizar os processos de pauperização através de ações emergenciais, temporárias ou episódicas, financiadas por poucos recursos, que estão muito aquém das reais necessidades dessa parcela da população.

particularistas que predominaram na memória política autoritária brasileira em diferentes contextos históricos” (MENEZES, 1998, p. 131). Sustentado por esta retórica, “o atendimento às manifestações da ‘questão social’ passa por fora dos limites da luta de classes, transformando-se em problemas de integração deficiente, não reconhecimento das diferenças, falta de solidariedade social, fragilidade do laço social, crise de valores, etc” (PASTORINI, 2004, p. 94).

Dadas estas questões, reforçam-se ações focalizadas sobre determinados grupos sociais, caracterizados a partir de uma “deficiência pessoal” (CASTEL, 2000, p.29), os quais passam a usufruir de uma tênue melhoria de suas condições de vida, porém, sob as rédeas do inalterado status quo. Tais ações públicas representam, na verdade, “um sopro de oxigênio que melhora as condições de vida de seus beneficiários sem transformá-las [...]”, permitindo a estes “beneficiários viver melhor lá onde estão” (COLLECTIF, 1991 apud CASTEL, 2000, p. 28). Verifica-se, pois, a reedição de práticas clientelistas, paternalistas que reforçam os laços de dependência entre indivíduos e Estado, não de forma explícita, mas “sob uma maquiagem mais sofisticada” que repõe “a figura do homem pobre e livre como dependente, porque, descartando-o das leis de regulamentação do trabalho, ele passa a ser regido pela norma de ocasião, da conveniência, do clientelismo e do paternalismo, torna-se, assim, alvo certo do arbítrio, sendo o arbítrio a natureza do favor” (MENEZES, 1998, p. 131).

Num cotidiano marcado pelo sofrimento, pelas dificuldades, pelo desrespeito a direitos básicos e pela luta infundável para sobreviver, homens, mulheres e crianças buscam a assistência social na tentativa de superar a instabilidade resultante das precárias condições sócio-econômicas em que se movem.

O quadro que se vai compondo [...] mostra fragmentos de um cotidiano em que a realidade da pobreza aparece em sua dureza: o desemprego, o trabalho aviltante, a fadiga, o esgotamento, a violência, a moradia insalubre, a nutrição precária, os problemas de saneamento, transporte, serviços médicos e escolares constituem algumas dimensões dessa realidade. [...] Em muitas situações, essa vida se resume em trabalhar para continuar trabalhando. A fadiga, permeando o conjunto da experiência vivida emerge indissociavelmente vinculada às condições sociais desses indivíduos e expressa as marcas da espoliação de suas vidas. Vidas onde a esfera do lúdico, da fantasia e da utopia está no futebol, na roda de samba na cachaça, nas novelas. (YAZBEK, 2003, p.132).

Na congruência desses fatores, o enfrentamento da pobreza, contrariamente, deveria perpassar não somente a redistribuição de renda, mas também a questão política da viabilização do acesso a direitos básicos acompanhado do “desenvolvimento das forças produtivas, mediante uma reestruturação econômica ‘como pressuposto prático absolutamente necessário’”⁸² à emancipação humana, somados à condição, não menos importante, de organização e representação política daqueles sujeitos que têm sonhos e esperanças usurpados.

Constituindo uma espécie de situação-limite da condição subalterna, a pobreza, no imaginário social, é muitas vezes apreendida de forma descolada da realidade em que é gerada, em sua imediaticidade, fragmentada, obscurecida, reificada. A pobreza é pouco conhecida e os “pobres” muitas vezes desqualificados e marcados por clichês que reiteram sua “inadaptação”, “marginalização” e “situação problemática”. (YAZBEK, 2003, p.123).

A condição de pobreza permite que identidades sócio-culturais sejam construídas a partir de situações, representações e privações que interferem nas relações sócio-familiares e nas formas de inserção de classe. A pobreza é, pois, muitas vezes, e quase sempre, associada a condições de “desajuste social” e incapacidade de “adequação” dos sujeitos ao movimento da ordem social vigente, tornando-se naturalizada, impedindo que sejam transparecidos os fatores determinantes da desigualdade social. Dessa forma, reforçam-se as bases sociais de dominação, haja vista a reprodução de consciências resignadas, desarticuladas e objetivamente alheias ao processo histórico que tem em seu movimento dialético o cerne da transformação social. Assim, a questão dos direitos sociais para aqueles que cotidianamente lutam pela sobrevivência requer muito mais que o acesso a serviços sociais básicos, fazendo-se necessária a construção de uma identidade social e política que seja reconhecida e respeitada pelos demais grupos sociais, sem, contudo, desconsiderar a unicidade entre política e economia, o que impõe a necessidade de ações que culminem na congruência entre condições políticas e econômicas favoráveis à melhoria das condições de vida das classes subalternas.

⁸² MENEZES, Maria Thereza Cândido Gomes de. **Em busca da teoria:** políticas de assistência pública. 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 1998, p. 133.

“[...] a separação mecânica entre a economia e a política deve tornar impossível toda a acção realmente eficaz que vise a totalidade da sociedade, que assenta numa interacção ininterrupta desses dois momentos reciprocamente condicionantes. Além disso, o fatalismo económico impede qualquer acção enérgica no plano económico, enquanto o utopismo estatal aponta para a expectativa do milagre ou para uma aventureira política de ilusões”. (LUKÁCS, 1974, p. 217 apud MENEZES, 1998, p. 134).

Dessa forma, não se pode deixar de fazer menção à relação historicamente estabelecida entre trabalho e assistência social, que se manifesta predominantemente no capitalismo, tendo, porém, origem anterior à constituição da sociedade de mercado. Sob esta perspectiva, sabe-se que somente aqueles, cuja situação não permite trabalhar, é que se constituem destinatários da assistência. “O trabalho, assim, obsta a assistência social” (BOSCHETTI, 2003, p. 47). Entretanto, mesmo aqueles que estão em condições de vender sua força de trabalho, mas não conseguem emprego, não têm direito à assistência. Fato que aparece dissonante com a realidade brasileira contemporânea (“de nosso tempo”), em que, conforme Menezes (1998), é marcada pela predominância de trabalhadores nos setores informais da produção capitalista, sem qualquer garantia em termos de estabilidade, salário, proteção social e previdência, pois “o trabalho ‘livre’ continua sendo privilégio de poucos segmentos da classe trabalhadora” (p.123).

A restrita abrangência da socialização do trabalho coletivo pode se conectar com a ausência de regras mínimas de regulação e proteção no trabalho, experimentadas na tradição colonial escravista e recriadas, agora, sob arquétipos semelhantes que construíram a identidade do trabalhador pobre e livre no final do século passado, e que podem estar presentes na nossa (in)contemporaneidade econômica, política e cultural. (MENEZES, 1998, p. 123).

Contrariando as marcas desta realidade, a “inaptidão para o trabalho” é o critério que delimita o acesso à assistência social, pois, “não basta ser pobre ou indigente”, é preciso ter a “incapacidade para o trabalho” comprovada (BOSCHETTI, 2003, p. 52). Neste sentido, trabalho e assistência social nunca puderam subsistir ao mesmo tempo, havendo uma relação entre ambos mutuamente excludente. Assim, se verifica ainda hoje, a repressão e o autoritarismo que obrigam o pobre a aceitar o primeiro trabalho que lhe for oferecido, em troca de qualquer salário, pois o que moralmente não se admite é que estes indivíduos “caiam no comodismo” e fiquem eternamente na dependência do Estado.

Afinal, por que alguém trabalharia por um salário se pudesse viver da assistência? Essa pergunta sustentou um dos principais pilares do liberalismo: o princípio moral de que a assistência estimula o ócio, a preguiça e desestimula o trabalho, devendo ser ou abolida, ou garantida apenas para os pobres incapazes de manter sua sobrevivência pelo trabalho: crianças, idosos e deficientes (BOSCHETTI-FERREIRA, 1993 apud BOSCHETTI, 2003, p. 56).

Perpetua-se, pois, a lógica conservadora da individualização da “questão social”, já que aos indivíduos pobres é atribuída a obrigação de “se virarem” para sair da condição de pobreza, mas sem que qualquer atitude tomada neste sentido possa representar perigo à sociedade, atingindo a riqueza acumulada pela burguesia. Em outras palavras, é à resignação e ao conformismo que os pobres devem se render, sujeitando-se a todas as formas de exploração e espoliação sem nada reclamar e, muito menos, alterar a harmonia social.

No âmbito da seguridade social, verifica-se que a assistência e a previdência “são políticas destinadas a amparar aspectos ou manifestações diferentes de um mesmo fenômeno: a relação do homem com o trabalho” (BOSCHETTI, 2003, p. 67), porém, sendo destinadas a públicos distintos. A primeira tende a contemplar aqueles segmentos que, por “incapacidade” ao trabalho ou insuficiência de renda não poderiam acessar a previdência. Esta, por outro lado, seria destinada aos trabalhadores que mantivessem vínculo empregatício que lhe assegurasse direitos contributivos. Segundo Boschetti (2003, p. 69), ocorre uma dupla categorização entre segmentos que ocupam dois pólos distintos na sociedade: o do “trabalho” e do “não-trabalho”. Aqueles vinculados ao mercado de trabalho, em tese, teriam acesso ao direito previdenciário de cobertura de riscos sociais, enquanto a grande parcela marcada pelo não exercício do trabalho, deveria ter sérias razões que o justificassem, para se garantir o acesso ao direito de prestações assistenciais que lhe assegurassem transferência de renda.

A previdência e a assistência acabam se constituindo como unidade de contrários porque se mantêm e se alimentam em um processo cuja dinâmica interna é marcada pela polarização. São campos onde a presença de uma provoca ausência da outra, mas ambas se atraem e se afastam enquanto dimensões de um mesmo fenômeno: a necessidade de constituir um campo de proteção social que responda às demandas criadas pela dinâmica excludente do capitalismo, sem, contudo, restringir sua lógica de produção e reprodução. (BOSCHETTI, 2003, p. 78).

Os conflitos inerentes à relação trabalho e assistência apresentam-se mais agravados e intermináveis nas sociedades capitalistas contemporâneas, especialmente naquelas em que há atraso de desenvolvimento, como é o caso do Brasil. “E isto porque o valor do trabalho como produtor de riqueza sobrepõe-se ao princípio da proteção social ao trabalho” (BOSCHETTI, 2003, p. 58). Nestas condições, o capitalismo “lança os pobres à servidão da liberdade sem proteção” (p. 58), provocando o fenômeno do pauperismo que faz crescer, proporcionalmente, a demanda por proteção social via política de assistência. No entanto, se sabe que quanto maior o desemprego, a informalidade das relações de trabalho e o rebaixamento dos salários, maior parcela da classe trabalhadora será excluída da seguridade social, que terá reduzida sua, já ínfima, capacidade de assegurar direitos sociais universais.

O processo de pauperização que estamos colocando em evidência, em função da particularidade do capitalismo subordinado, se dá pelas alterações que provoca no mundo do trabalho. São necessárias porque é ele que dimensiona e altera a demanda das políticas sociais de assistência. O aumento progressivo desse público não se desarticula do movimento da economia, pois é nessa esfera da vida que, fundamentalmente, se realiza a exclusão social e política. (MENEZES, 1998, p. 105).

Esse conjunto de características da formação social do Brasil revela os resquícios do quadro político e social herdado a partir da redemocratização, o que pode ser verificado por indicadores concretos que traduzem uma verdade incontestável: o Brasil é o país “campeão” de desigualdades na distribuição de renda. Traduzindo em números, isto significa que, considerando o PIB, 1% das famílias mais ricas detêm quase 20% de toda renda nacional, enquanto os 50% mais pobres podem usufruir de apenas cerca de 10% do total da riqueza.⁸³

No Brasil [...], dadas as condições de distribuição de renda e de salários, o baixo piso salarial e o limitado alcance do segmento formal do mercado de trabalho tornam o aporte de recursos fiscais simultaneamente mais necessário e mais difícil. Mais necessário, para fazer face aos gastos de cobertura de proteção social à população como um todo, não financiados com receita de contribuição. Mais difícil porque a esfera tributária revela-se incapaz, face às limitações estruturais à expansão da receita impositiva, de acomodar uma crise fiscal originária de transferências para o setor privado e para o setor externo (DAIN, apud VIANNA, 1989, p.8).

⁸³ Segundo Soares (2001, p. 341-342), “a pobreza constituiu-se na principal causa de morte na América Latina: aproximadamente 1 milhão e 500 mil mortes por ano. As crianças são as mais vulneráveis: 2.000 delas morrem por dia de pobreza. As mulheres são particularmente afetadas: 40% das famílias da região são chefiadas por mulheres que, segundo as Nações Unidas (1990), foram as que pagaram grande parte da carga de ajuste.”

Sob estas alegações, em direção oposta à LOAS, o governo FHC (1995-2002), implantou o Comunidade Solidária, que restringiu programas sociais em andamento e passou a ser o espaço onde se desenvolveu uma política de assistência social focalizada, fragmentada e fundamentalmente apoiada na solidariedade social. Este programa emblemático explicitou inequivocamente uma tática político-econômica vinculada ao processo de “contra-reforma” do Estado que se impôs no Brasil, dada a inserção tardia do país na economia internacional e a “necessidade” de redefinição do papel do Estado, que significou “o desmonte dos mecanismos de proteção social, no interior de uma estratégia política marcada pela (des)historicização das conquistas sociais dos trabalhadores, em que se inclui o acesso aos bens e serviços públicos de natureza não mercantil” (MOTA, 2000, p.113-114). Estabeleceu-se um confronto entre o Comunidade Solidária e a LOAS, sobretudo, pelas concepções antagônicas acerca da assistência social.

Para o Comunidade Solidária, a assistência social deixa de ser considerada como direito do cidadão e dever do Estado, na medida em que o reordenamento institucional, preconizado pela LOAS, capaz de construir um modelo que responda, efetiva e sistematicamente, às necessidades emergenciais da sociedade brasileira, dá lugar ao desmonte de instituições e programas, não só negligenciando, mas contrapondo-se a essa lei no destaque atribuído à cidadania, substituída pela caridade pública, com participação secundarizada do governo, numa verdadeira refilantropização da questão social (YAZBEK, 1996 apud SILVA, 2001, p. 85).

Tendo sido instituído pelo Decreto Federal nº 1.366, de 12/01/1995, o Comunidade Solidária apresentou como objetivos a intervenção em situações de extrema pobreza e fome, cabendo-lhe as ações residuais e compensatórias para aliviar as conseqüências inevitáveis do avanço do capitalismo tardio. Em negação ao preconizado na LOAS, nitidamente não há uma abordagem da política de assistência social sob uma ótica totalizante, no terreno da Seguridade Social, o que demandaria uma unicidade das ações políticas com ações macro-econômicas. Até existe uma articulação neste sentido, entre o Comunidade Solidária e a política econômica de ajuste neoliberal, mas na perspectiva do reforço aos interesses perversos do capital que, no âmbito social, culmina na regressão de direitos de cidadania. Outro contraponto à LOAS é o reforço ao voluntarismo e à retração do Estado, representando um

retrocesso no campo da assistência, tanto quanto a primazia do estado na condução da política de assistência social (art. 5º, inciso III), como na focalização das ações assistenciais em detrimento da universalização do acesso (art. 4º, inciso II).

Além disso, a institucionalização da Secretaria Executiva e do Conselho Nacional do Comunidade Solidária, marcou a centralização da tomada de decisões, anulando o papel consultivo e deliberativo do Conselho Nacional da Assistência Social (art. 18 / LOAS). Também neste aspecto foi violado o princípio da descentralização (art. 5º, inciso I / LOAS) e da participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 5º, inciso II). As deliberações das três conferências nacionais da assistência social realizadas em seu mandato, foram, sem exageros, ignoradas.⁸⁴ O que se viu é que a participação assegurada à população, via setores organizados da sociedade, foi “substituída pelo apelo à solidariedade” (SILVA, 2001, p. 86).

No lugar da interlocução com sindicatos e movimentos populares, é instituído um conselho de notáveis – o Conselho Nacional do Comunidade Solidária -, composto por indicação pessoal do presidente da República, cuja escolha, na maioria dos casos, recai sobre pessoas que não participam do cotidiano dos segmentos mais pobres da população. Neste sentido, em vez de representação das diferentes forças sociais organizadas, o Conselho do Comunidade Solidária é composto por personalidades individuais e por artistas bastante populares, com possibilidades de mobilizar a solidariedade social em relação ao problema da pobreza (SILVA, 2001, p. 86).

Vê-se ainda a reedição do “primeiro-damismo”, com a presença de Ruth Cardoso na presidência do Conselho do Comunidade Solidária, a quem se atribuía uma referência de bondade e benemerência para cuidar do “social”, herança histórica de uma cultura que sempre aproximou o social das ações de caridade, como espaço de prestação de ajuda e favor, e não da efetiva realização de políticas públicas, na perspectiva da garantia de direitos e da promoção da cidadania. Resumindo, o Comunidade Solidária “[...] foi o canal

⁸⁴ Na II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1997, deliberou-se a extinção do Programa Comunidade Solidária, que obviamente não foi cumprida. A III Conferência Nacional da Assistência Social que seria realizada em 1999, conforme art. 18, inciso VI, da LOAS, que prevê “a convocação ordinária a cada 2 anos, ou extraordinária, por maioria absoluta de seus membros, da Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema”, foi impedida de ocorrer pela promulgação da Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, expedida arbitrariamente por FHC, que revoga o inciso VI do art. 18 da LOAS e institui a realização das conferências nacionais da assistência *a cada quatro anos*, tendo sido a III Conferência realizada apenas em 2001, ainda em seu mandato de governo.

de formulação da legislação do terceiro setor bem como de sua mobilização; reeditou o tão criticado e tradicional primeiro-damismo no campo assistencial; foi alvo de inúmeras denúncias de clientelismo [...]” (BEHERING, 2003, p. 108).

Pelo exposto, verifica-se que o Programa Comunidade Solidária é reduzido a ações assistenciais de corte emergencial, residual, compensatório e fragmentado, precedido pela modificação de legislações sociais no sentido de reduzir os direitos e minimizar as ações do Estado na área social, dada a priorização das questões econômicas, violando claramente o art. 4º da LOAS, que preconiza a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”. Portanto, pode-se dizer que “as ações políticas governamentais na Era FHC foram mais favoráveis à conservação da situação historicamente vigente, resistindo e mesmo opondo-se às necessárias reformas mais conseqüentes da área” (BOSCHETTI, 2003, p. 116), conformando uma “nova forma de gestão das populações pobres e do social, na qual há um encapsulamento comunitário da questão social e o esvaziamento das noções de democracia e de justiça social” (BEHRING, 2003, p. 108).

A partir da posse do presidente Lula, em 2003, novas perspectivas emergiram no campo dos direitos sociais, mormente, no que se refere à política de assistência social, inaugurando um período que poderia representar, senão maiores conquistas, mas no mínimo a implementação dos direitos já garantidos em lei, o que tornou-se mais evidente pela criação do Ministério da Assistência Social, posteriormente conjugado com o Ministério Extraordinário de Combate à Fome - MESA, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, além da extinção do Programa Comunidade Solidária e a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA, em atendimento às requisições de documento elaborado no Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores, realizado no dia 28 de novembro de 2002, cujo objetivo é subsidiar a implantação da política de assistência social na perspectiva democrático-popular do governo Lula.⁸⁵ Em

⁸⁵ O Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores contou com a presença de 117 representações de todo o país, incluindo gestores, técnicos, militantes, pesquisadores, parlamentares, entre outros militantes da área da assistência social, tendo sido o documento elaborado no evento, encaminhado ao presidente Lula, publicado na Revista Serviço Social e Sociedade nº 73, mar. 2003.

11 de maio de 2004, através do Decreto nº 5.074, foi criada a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, órgão do MDS, responsável pela gestão nacional da Política Nacional de Assistência Social, sendo suas competências definidas no art. 19 da LOAS e nos arts. 11 a 16 do Decreto 5.550 de 22 de setembro de 2005, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro demonstrativo de cargos em comissão e das Funções Gratificadas do MDS.⁸⁶

Retomando a discussão da LOAS, são previstos como direito, “benefícios” eventuais (art. 22º) e de prestação continuada (art. 20º e 21º), serviços (art. 23º), programas de assistência social (art. 24º) e projetos de enfrentamento à pobreza (art. 25º e 26º). Os benefícios eventuais referem-se àqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, assim como poderão ser estabelecidas outras modalidades de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (art. 22, § 2º). Tais benefícios, porém, ainda não foram regulamentados, não entrando em vigor, sendo garantidos, na melhor das hipóteses, com os poucos recursos dos orçamentos municipais, mesmo assim, de forma enviesada. Ainda poderá o Conselho Nacional de Assistência Social, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, instituir benefícios subsidiários no valor de até 25% do salário mínimo para cada criança de até 6 anos de idade, que fizerem parte de famílias que tenham menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, como renda mensal per capita (art. 22, § 3º). O Conselho Nacional de Assistência Social ainda não se manifestou neste sentido.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada – BPC -, regulamento pelo Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, passando a ser concedido a partir de janeiro de 1996, este destina um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais⁸⁷, que comprovem

⁸⁶ Sobre a SNAS, consultar <www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-nacional-de-assistencia-social>.

⁸⁷ Inicialmente, a idade exigida ao idoso era de 70 anos, devendo ser reduzida, em dois anos, para 67 anos, e, em quatro anos, para 65 anos (art. 38/LOAS). Porém, a Lei nº 9.729, de 30 de novembro de 1998, reduz a idade para 67 anos, mas não prevê o alcance dos 65 anos. A

não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família (art. 20), e que apresentarem renda per capita mensal inferior a ¼ do salário mínimo.⁸⁸ Vale dizer que estas condições requisitadas para o acesso serão revisadas a cada dois anos, a fim de se verificar a ocorrência de mudanças nas condições de vida que possam validar o desligamento do usuário, ou seja, “a pressão é pela diminuição dos custos, dentro de uma lógica fiscal”, em que “o critério para aferir eficiência não é o da cidadania” (BEHRING, 2003, p. 114).

De acordo com Couto (2004, p. 181), vários têm sido os mecanismos para dificultar o acesso ao BPC. Por parte dos portadores de deficiência, que agora passam a ser chamados de portadores de necessidades especiais, pela conotação estigmatizante inerente ao primeiro termo, verifica-se a restrição do acesso em decorrência da fixação de perícias médicas discricionárias que somente “aprovam” os indivíduos extremamente fragilizados por doença irreversível, o que, na verdade, configura-se como uma interpretação minimalista da LOAS. Quanto aos idosos, houve uma alteração no conceito de família⁸⁹, que tornou ainda mais difícil o cálculo da renda per capita a atingir o valor estipulado. Além do mais, em grande parte dos casos, quando o acesso ao BPC é garantido, este tem sido utilizado para custear a permanência dos

garantia de acesso a ao BPC a partir dos 65 anos, somente foi regulamentada pelo Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, em seu art. 34: “Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social”. Uma das reiteradas deliberações das Conferências da Assistência Social é que a idade para acesso ao BPC seja rebaixada para 60 anos.

⁸⁸ O BPC será concedido a mais de um membro da família, enquanto a renda familiar *per capita* permanecer inferior a ¼ do salário mínimo, sendo que, **no caso do idoso**, o BPC pago a qualquer outro membro da família não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a LOAS, conforme art.34, parágrafo único da Lei 10.741/2003, que institui o Estatuto do Idoso.

⁸⁹ O conceito inicial de família apresentado pela LOAS, considerava-a como “unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes” (art.20, § 1º), alterado pela Medida Provisória nº 1.473-34, publicada em 11/08/97, convertida na Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. A partir de então, passou-se a entender família como o “conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto” (art.20, §1º). De acordo com a Lei nº 8.213/91, estão relacionadas as seguintes pessoas: I- o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; II- os pais; III- o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, sendo que o enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica. Para a revisão do BPC, será considerado o conceito de família vigente à época da concessão. Aqueles benefícios acessados até 10/08/1997 serão revistos com base no primeiro conceito de família, estipulado pela LOAS em 1993, e aqueles acessados a partir de 11/08/1997, com base no conceito vigente .

idosos em instituições asilares, o que descumpra o princípio da gratuidade do atendimento, pois a assistência social é política não contributiva, além de ferir a autonomia do usuário no usufruto da renda.

Em 2004, foram atendidos em todo o Brasil, através do BPC, cerca de 904.775 idosos, sendo gastos de janeiro a outubro, R\$ 2.031.079.736,00 em recursos do Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS. Em 2005, o número de atendimentos passou para 1.040.793 idosos, sendo executados, entre novembro de 2004 a outubro de 2005, R\$ 3.314.879.739,00 do FNAS. Verificou-se, portanto, um aumento de 13% do atendimento, proporcionado, sobretudo, pela redução da idade de acesso ao programa. O atendimento à pessoa portadora de necessidades especiais, em 2004, foi de 1.108.988 pessoas, sendo dispensados R\$ 2.712.818.759,00 dos recursos do FNAS, no período de janeiro a outubro. Em 2005, estes números passaram para 1.194.295 pessoas e R\$ 3.913.450.699,00, no período de novembro de 2004 a outubro de 2005, significando um aumento de 7% do atendimento de um ano para o outro.⁹⁰ Vale destacar, que o pagamento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (concedida até a promulgação da LOAS), representaram nos anos de 2004 e 2005 respectivamente 88% e 87% dos recursos da assistência social, o que não quer dizer que o BPC, em vigência, deva ser encarado como um entrave à execução orçamentária da política de assistência.⁹¹

No que se refere aos serviços de atendimento (art. 23), estes estão relacionados às atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população no atendimento às suas necessidades básicas. Estes serviços estiveram relacionados às instituições asilares, voltadas para idosos; abrigos, destinados a crianças e adolescentes privadas do convívio familiar; instituições voltadas para a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de necessidades especiais e as creches e pré-escolas para atendimento de crianças de 0 a 6 anos (estas se mantiveram como serviços constitutivos da política de assistência até 1996, passando ao comando da política de educação, com a promulgação da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

⁹⁰ Indicadores extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em publicação: Dados dos Programas do MDS, 2004 e 2005.

⁹¹ De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, de novembro de 2004.

Quanto aos programas de assistência social (art. 24), compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Neste campo, emergiu a temática dos programas de transferência de renda que passaram a integrar a agenda pública brasileira a partir de 1991, pelo Projeto de Lei nº 80/91, aprovado no Senado Federal, de autoria do Senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores de São Paulo), o qual propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em nível nacional. Os principais programas federais de assistência social constituídos sob o prisma da transferência de renda são aqui apontados: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, criado em 1996; o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, criado em 1999, mas implementado a partir de 2001; o Programa de Garantia de Renda Mínima, criado em 1997, regulamentado em 1998 e substituído pelo Bolsa Escola em 2001; o programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela, criado em 1997, mas só recebendo recursos do FNAS em 2000; o Programa Bolsa Alimentação, criado e regulamentado em 2001; o Programa Auxílio-Gás, criado em 2002; o Fome Zero, instituído em 2003, tendo como uma de suas ações o Cartão-Alimentação, iniciado em fevereiro de 2003, e posteriormente o Bolsa Família, criado em outubro do mesmo ano.

Todos esses programas, com exceção do Bolsa Família, fixaram, como requisito de acesso, a renda familiar per capita mensal de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Evidencia-se, pois, uma abordagem simplista e minimalista da pobreza, como se derivasse meramente da ausência de renda. E é neste sentido pontual que são conduzidos os programas e ações do governo. Não se faz uma leitura da realidade em seu aspecto totalitário, considerando as multidimensionalidades constitutivas da pobreza, restrita não só a aspectos materiais, mas também relacionada a aspectos sociais como a dificuldade de acesso a serviços públicos, a subalternidade política e cultural advinda da condição de classe e a reprodução incontida do processo de pauperização da classe trabalhadora, comandado pela dinâmica drástica e excludente da Lei Geral de Acumulação Capitalista.

Passemos, pois, à caracterização, em linhas gerais, dos programas acima relacionados. No que se refere ao PETI⁹², este consiste no atendimento a crianças e adolescentes entre 07 e 15 anos de idade⁹³, tendo em vista o enfrentamento das situações de trabalho precoce através de ações sócio-educativas, na modalidade de jornada ampliada, ou seja, em horário complementar ao da escola, mediante o repasse monetário direto às famílias, denominado Bolsa Criança Cidadã. O valor mensal repassado às famílias varia de R\$25,00 (para a criança ou adolescente da zona rural), a R\$40,00 (para criança ou adolescente da zona urbana), financiados pelo Fundo Nacional da Assistência Social. Seu maior objetivo é erradicar o trabalho infantil no país. Os requisitos de inserção e permanência no programa, além da renda, é a matrícula e a frequência na escola e a retirada do mercado de trabalho. No ano de 2004, foram atendidos , em todo o Brasil, através do PETI, cerca de 929.217 crianças e adolescentes, e no ano de 2005, aumentou o número de atendimento para 943.080, ou seja, foram incluídos 13.863 novas crianças e adolescentes, representando um aumento percentual de 1,5%.⁹⁴ O que se vê é uma ação pontual e irrisória, perto dos 5,4 milhões de crianças e adolescentes ocupados em 2002.⁹⁵

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano⁹⁶ consiste em medida assistencial direcionada a adolescentes de 15 a 17 anos de idade, preferencialmente egressos de outros programas sociais, como o PETI ou o Sentinela; que estejam em “situação de risco pessoal e social”, envolvidos com atos infracionais, em cumprimento de medida sócio-educativa (art. 112/ECA). O adolescente, para receber a bolsa de R\$65,00, precisa

⁹² A legislação pertinente ao PETI é a seguinte: Portaria nº 458/2001 da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social; a Portaria nº 20, de 13/9/2001 da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

⁹³ De acordo com IBGE (2003, p.183), a PNAD 2001 estimou que, no Brasil, 27,3 milhões de famílias ainda estariam na etapa inicial do ciclo de vida familiar, considerando que possuíam pelo menos um membro com a idade de até 14 anos. Em 2001, em torno de 35% destas famílias viviam com rendimento mensal familiar per capita de até ½ salário mínimo, ou seja, 9,5 milhões de famílias brasileiras estariam em condições de elegibilidade para serem atendidas pelo PETI. A região Nordeste concentrava 57% destas famílias.

⁹⁴ Indicadores extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em publicação: Dados dos Programas do MDS, 2004 e 2005.

⁹⁵ De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2002, desenvolvido pelo IBGE, a partir do censo demográfico de 2000, das crianças e adolescentes em situação de trabalho, 41,8% estavam em atividades não remuneradas, 36,1% estavam empregados, 9% eram trabalhadores domésticos, 6,7% trabalhavam por conta própria e, apenas 0,1% eram empregadores (PNAS, 2004).

⁹⁶ Legislação pertinente: Portaria nº 879/01, SEAS/MPAS, republicada em 4 de abril de 2002.

cumprir uma frequência obrigatória de 75% à escola e às atividades desenvolvidas em horário complementar. Este programa é financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza. Seus objetivos são os seguintes: “criar condições para inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino; fortalecer os vínculos familiares, comunitários e sociais; preparar o jovem para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade; contribuir para a diminuição dos índices de violência, uso de drogas, DSTs e gravidez não planejada; desenvolver ações que facilitem a integração e interação do adolescente, tendo em vista sua inserção no mercado de trabalho” (BRASIL/MDS, 2004).

No ano de 2004, foram atendidos cerca de 56.763 adolescentes, e no ano de 2005, foram atendidos 79.865 adolescentes, sendo incluídos no programa, de um ano para outro, 23.072 adolescentes, representando um aumento de 29% da demanda atendida.⁹⁷ Tendo uma duração de meros 2 anos, o Agente Jovem, assim como o PETI, são programas de caráter “curativo” (BOSCHETTI, 2003, p. 92), agindo somente após a emergência de situações decorrentes da falha de todas as outras áreas: saúde, educação, trabalho, focalizando as ações para aquelas crianças e adolescentes que tiveram seus direitos fundamentais violados, o que “torna a assistência uma política cada vez mais curativa, agindo pontualmente sobre os efeitos do problema, e limita sua potencialidade preventiva, com funções e natureza genéricas” (BOSCHETTI, 2003, p. 93).

Vinculado a esta mesma lógica, foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima a partir de experiências bem sucedidas desenvolvidas no Distrito Federal e no estado de São Paulo, a partir de 1995. Sendo instituído pela Lei nº 9.533/97, regulamentado em 1998 e executado pelo Ministério da Educação a partir do segundo semestre de 1999, o PGRM foi incluído no Fundo Nacional de Assistência Social. Embora financiado 50% pelo FNAS e 50% pelo município, o PGRM ficou sob o comando do MEC nos anos de 1999 e 2000, não tendo sido submetido à avaliação do Conselho Nacional de Assistência Social. Sua meta era atender os municípios que pertençam aos 14 estados cujo

⁹⁷ Indicadores extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em publicação: Dados dos Programas do MDS, 2004 e 2005.

Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é menor que 0,5.⁹⁸ O programa correspondia a uma transferência de R\$15,00 mensais às famílias, por filhos ou dependentes entre 0 e 14 anos na escola, até o limite de R\$45,00 por família. A contrapartida exigida das famílias era a manutenção em escola dos filhos de 07 a 14 anos. De acordo com Silva; Yazbek; Giovanni (2006, p. 103), dados oficiais do governo anunciaram que até janeiro de 2001, houve a manutenção de convênios com 1.345 municípios, estando outros 1.097 aguardando serem atendidos até o ano de 2002, o que correspondia no total de 855.217 famílias e 1.681.343 crianças atendidas, sendo o valor médio transferido a cada família de R\$38,00.

A partir de 2001, PGRM foi transformado no Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001, tendo sua implementação iniciado em junho do mesmo ano. A meta era atender 10,7 milhões de crianças e adolescentes com idade entre 6 e 15 anos e 5,9 milhões de famílias, com renda per capita de ½ salário mínimo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p.103). Seus objetivos eram os seguintes: possibilitar o acesso e permanência de crianças pertencentes a camadas sociais tradicionalmente excluídas na escola; integrar as famílias ao processo educacional dos seus filhos; reduzir os custos decorrentes da evasão e repetência escolar; contribuir para o combate ao trabalho infantil; evitar permanência de crianças na rua e contato com situações de risco pessoal e social; elevar a qualidade de vida de famílias de níveis de renda menores; recuperar a dignidade e auto-estima das camadas excluídas, da população, despertando a esperança no futuro dos filhos, o que significa a “inclusão social pela via da educação” (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2002, p. 2-5 apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 104).

⁹⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – foi instituído pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – desde 1975, passando a ser calculado anualmente a partir de 1990, publicado nos Relatórios de Desenvolvimento Humano - RDH. Para calcular o IDH, considera-se o indicador de esperança de vida, o PIB per capita e o indicador de analfabetismo, sendo classificado como baixo, o IDH inferior a 0,5; como médio, o IDH entre 0,5 e 0,8 e alto, o IDH acima de 0,8. O Relatório de Desenvolvimento Humano emitido em 7 de setembro de 2005 pelo PNUD, afirma que o IDH do Brasil passou de 0,790 em 2002 para 0,792 em 2003, ocupando a 63ª posição no “ranking” de IDH, o mantém o país entre as nações de médio desenvolvimento humano. É inegável, porém, que há uma distância paradoxal entre a posição do Brasil no RDH e a realidade nacional em saúde, educação e renda, considerando questionáveis os critérios utilizados para o cálculo dos indicadores que constituem o IDH.

Sob a responsabilidade do Ministério da Educação, o Bolsa Escola dava o direito de cada família receber R\$15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando R\$45,00. A condição de acesso e permanência no programa, além da renda, é a frequência mínima mensal à escola de 85%, o que é controlado pelo MEC, através do envio de relatórios trimestrais por cada município conveniado. O repasse da renda é realizado diretamente junto às famílias, mediante cartão magnético da Caixa Econômica Federal.

O Bolsa Escola foi considerado programa “universal”, para o atendimento de todos os municípios brasileiros, porém, houve a estipulação de cotas para cada município com base em censos demográficos ultrapassados, portanto, muito aquém das demandas reais. Além disso, o impacto esperado com relação à ampliação do horizonte econômico da população que se encontra abaixo da linha de pobreza, torna-se inatingível dado o valor irrisório do valor monetário repassado às famílias, mesmo aquelas em situação de indigência. Outra questão é relativa ao fato de não ter havido melhoras na qualidade do sistema educacional brasileiro, que se manteve meramente restrito à educação formal e de péssima qualidade.

Também em 2001, houve a implantação do Programa Bolsa Alimentação, no governo de Fernando Henrique Cardoso, criado pela Medida Provisória nº 2.206, de 10/08/2001, regulamentado pelo Decreto nº 3.934/2001 e pela Portaria GM/MS nº 1.770, de 29/09/2001, voltado para constituir a denominada “Rede de Proteção Social”. Convém lembrar que no ano seguinte, 2002, haveria eleição presidencial, sendo intencional a iniciativa do então presidente, na medida em que ações desse tipo pudessem reverter a imagem de um governo marcado pelo descomprometimento com a área social.

Com o objetivo de reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias brasileiras, cuja renda per capita mensal fosse inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, o Bolsa Alimentação era gerenciado pelo Ministério da Saúde, tendo como público, mães que estivessem amamentando seus filhos até 06 meses de idade ou com crianças de 6 meses a 6 anos de idade. A partir destes critérios de elegibilidade, poderiam ser repassadas a cada família, até três Bolsas Alimentação, no valor de R\$15,00 até R\$45,00 por mês. Em contrapartida, as mães teriam que assumir uma “agenda de compromissos” que incluía a exigência das gestantes fazerem consultas de pré-natal e

participarem de atividades educativas realizadas nas unidades de saúde; apresentar o registro de nascimento da crianças; manter a amamentação no caso da nutriz; manter controle de pesagem e a vacinação da criança em dia. Para a aplicação do dinheiro recebido também havia restrições, quais sejam: aquisição de alimentos para melhoria de condições nutricionais de gestantes, mães com recém-nascidos e crianças de seis meses a seis anos de idade; aquisição de sementes, adubos ou outros produtos que interfiram na qualidade alimentar da família (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p.109).

Outra modalidade de transferência de renda deu-se através do Programa Auxílio-Gás, criado pela Medida Provisória nº 18, de 18/12/2001 e regulamentado pelo Decreto nº 4.102, de 24/01/2002 e Lei nº 10.453/2002, gerido pelo Ministério das Minas e Energia, que transferia R\$7,50 por mês, repassados bimestralmente às famílias com renda per capita mensal inferior a ½ salário mínimo em janeiro de 2002. Este programa foi financiado pelo CIDE, imposto cobrado sobre o combustível, sob a justificativa de “compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados de petróleo e a retirada de subsídio ao gás de cozinha” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p.111). Segundo dados oficiais, até novembro de 2002, foram atendidas cerca de 8.556.785 famílias, sendo gastos recursos no valor de R\$ 502.139.720,00.

Com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, foi apresentada uma proposta de política de segurança alimentar, através da instituição do Programa Fome Zero⁹⁹, definido como uma estratégia para assegurar o direito à alimentação adequada às pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos, que tem na sua base a “superação das desigualdades econômicas por meio da intersetorialidade, da transversalidade e do desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade” (BRASIL, 2004, p. 55), cujos objetivos são: assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção de alimentos, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, na saúde, no saneamento, no abastecimento de

⁹⁹ Legislação pertinente: Convênio ICMS nº 18/03, que dispõe sobre a isenção de ICMS nas operações relacionadas ao Fome Zero; Ajuste Sinief nº 2/03, que ajusta o convênio de isenção de ICMS nas operações relacionadas ao Fome Zero; Decreto nº 4.669/03, que altera alíquota do IPI incidente sobre produtos doados ao Fome Zero; Portaria Interministerial nº 142/03, que regulamenta o Decreto 4.669/03 (BRASIL/MDS, 2004, p. 56).

água e na infra-estrutura municipal, tudo a partir da “sensibilização de governos e da sociedade”.

Neste momento, em que estamos combinando políticas estruturais com ações inclusive de solidariedade, temos que acreditar piamente na sociedade civil. Não podemos ficar exigindo ou, quem sabe, criando dificuldades para a sociedade civil participar. Ela é a razão pela qual a gente vai conseguir acabar com a fome neste país. Não será o governo. O governo pode e vai fazer a sua parte. As mudanças estruturais deste país vão acontecer. Mas isso é que nem colher uma fruta. Não adianta a gente por pressa, colhê-la verde, porque a gente vai comer, não vai gostar e vai jogar fora - Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em reunião do CONSEA, Brasília, 25/02/03 (BRASIL/MDS, 2003, p.6).

Proporcionar a cada brasileiro três refeições diárias, foi a prioridade declarada do governo Lula, entretanto, nas ações do Fome Zero privilegia-se o envolvimento da sociedade brasileira que “deverá mobilizar-se para combater a fome e a miséria”, atuando no denominado “Mutirão Contra a Fome” que engloba: “campanha de doações de alimentos; campanha de doações em dinheiro; organização de voluntários ou iniciativas próprias que fortaleçam o êxito do Programa Fome Zero”. Verifica-se, pois, claramente que o apelo à solidariedade e ao voluntariado reforça ainda mais a lógica neoliberal de transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, em detrimento do art. 5º, inciso III, da LOAS, que preconiza como diretriz fundamental da política de assistência social a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”. Para ocultar e mascarar esse processo, que representa, na verdade, a perda de direitos universais e a evidente desresponsabilização estatal e do capital, o Estado utiliza-se da “função ideológica” das parcerias público/privado, como se se tratasse de um processo de “transferência de um setor falido, o Estado, para outro mais eficiente, empreendedor, livre, a sociedade civil”, ocultando a sua “verdadeira finalidade de classe”, “tornando-o aceitável pela população” (MONTAÑO, 2003, p. 226). Portanto, a hegemonia do capital não se dá pelo investimento em políticas sociais, em direitos, mas pelo incentivo à solidariedade.

Em conformidade com o exposto, “o programa Fome Zero, apesar de seu grande apelo simbólico (tal como o Programa Comunidade Solidária), não apresenta inovações” (YAZBEK, 2004, p. 9), embora em sua proposta original fique explícito o objetivo de se atrelar o combate à fome a estratégias

permanentes de desenvolvimento econômico e social e a medidas de cunho mais estrutural, isto ainda não se constituiu como prioridade de ação na esfera pública, permanecendo o problema da pobreza e da fome no restrito e despolitizado terreno do trato emergencial. “A Segurança Alimentar da população não pode ser garantida por meio da solidariedade [...]” (VALENTE, 2003, p.23 apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p.128). Contudo, são os rumos e a politização do debate público que permitirão ao Fome Zero “se colocar (ou não) numa perspectiva assistencialista e conservadora, ou se localizar efetivamente na direção do enfrentamento da questão social” (YAZBEK, 2004, p. 9).

Na sua formulação, o Fome Zero é composto por um conjunto de “Políticas Estruturais”, ou seja, aquelas que interferem diretamente no aumento da renda familiar, na minimização das situações de desigualdade e na ampliação dos serviços sociais, compreendendo a reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar, o projeto emergencial de convivência com o semi-árido, ampliação do acesso e qualidade da educação, programa de geração de emprego e programa de atenção básica à saúde. São também previstas “Políticas Específicas”, destinadas a promover a segurança alimentar e o combate à fome e à desnutrição, englobando o Programa Nacional de Bancos de Alimentos, o Programa de Restaurantes Populares, o Programa Cartão-Alimentação, o Programa de Educação Alimentar e Nutricional, o Programa de Compra Antecipada de Alimentos, o Programa de Distribuição de Cestas Básicas Emergenciais, a convergência dos programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação) no Bolsa Família, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, o Programa Agente Jovem, o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de crianças e Adolescentes – Sentinela, entre outros.

As denominadas “Políticas Locais” referem-se às ações em andamento nas esferas estaduais e municipais, incluindo as parcerias com a sociedade civil através de campanhas comunitárias de doações de alimentos, dinheiro e trabalho voluntário, configuradas nos seguintes objetivos: estimular a participação dos indivíduos e das instituições públicas e privadas em ações para o combate à fome; reforçar as redes de solidariedade; estimular os agentes locais a desenvolver ações conjuntas; otimizar esforços e canalizar

recursos para potencializar as políticas públicas sociais, divulgando informações e articulando parcerias com governos de outros municípios, dos estados e com o Governo Federal (BRASIL/MDS, 2004, p. 55-56).

Dentre estas políticas, aquelas que têm a possibilidade de interferir de fato nos fatores determinantes da pobreza e da fome são as voltadas para ações estruturais¹⁰⁰, e que fundamentalmente atinjam a esfera macroeconômica, provocando a ruptura com os ditames neoliberais. Entretanto, a estas ações não têm sido dada a devida prioridade na agenda governamental, haja vista que a política econômica adotada pelo governo Lula tem reforçado o projeto neoliberal, conduzindo as intervenções pertinentes à área social pela via da emergencialidade e da “refilantropização”. Neste sentido, corre-se o risco de o Programa Fome Zero não avançar para além das meras ações paliativas, fragmentadas e descontínuas, fracassando em seu objetivo de erradicação da fome, e ainda servindo à elite conservadora para desqualificar movimentos anti-neoliberais que defendam a priorização do social em detrimento do econômico, neutralizando processos de resistência e luta dos interlocutores que ainda mantêm um posicionamento crítico e conflitivo perante à sociedade burguesa, provocando, assim, o “solapamento de um projeto de classe, de corte anticapitalista, mediante a formação de uma vontade política universal que independe da inserção dos sujeitos sociais na estrutura social” (MOTA, 2000, p.101), como se os encaminhamentos ditados pelo neoliberalismo fossem a saída “salvacionista” para todas as classes sociais.

O Fome Zero atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Todos estes eixos, particularmente e de forma articulada, contêm programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação; voltadas para a agricultura familiar promovendo a geração de renda no campo e o aumento da

¹⁰⁰ Na proposta do Fome Zero, consolidada pelo Instituto da Cidadania, é apresentada a síntese das causas da fome no país, quais sejam: a insuficiência da oferta de produtos agropecuários; problemas relativos à intermediação – distribuição e comercialização; falta de poder aquisitivo da população decorrente dos altos níveis de desemprego e subemprego. Como se vê, são apontadas questões que, no máximo, estão relacionadas à conjuntura econômica do país (como se pudessem ser revertidas com ações meramente compensatórias), mas os fatores de ordem estrutural (a desigualdade de classes, a apropriação privada da riqueza socialmente produzida, a dominação exercida pelo capital sobre o trabalho) permanecem intocados.

produção de alimentos; o incentivo à economia solidária e o desenvolvimento de ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho; o estímulo à sociedade a firmar parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar.¹⁰¹

Destaca-se, nesse processo, a recriação do Conselho de Segurança Alimentar – CONSEA¹⁰², cujas atribuições são: elaborar diretrizes para implantar a política local de segurança alimentar e nutricional, em articulação com as diretrizes traçadas pelos conselhos criados nas três esferas de governo; orienta a implantação de programas sociais ligados à alimentação, estabelecendo diretrizes e prioridades e articulando a “participação da sociedade civil” (especialmente no âmbito dos “Mutirões contra a Fome”). O

¹⁰¹ Os programas e ações do Fome Zero voltados para o atendimento do Eixo 1, no que se refere ao acesso de alimentos são os seguintes: Bolsa Família; Alimentação escolar; Alimentos e grupos populacionais específicos; Cisternas; Restaurantes populares; Bancos de alimentos; Agricultura Urbana/Hortas Comunitárias; Sistemas de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); Distribuição de vitamina A (Vitamina A+); Distribuição de ferro (Saúde de Ferro); Alimentação e nutrição de povos indígenas; Educação alimentar, nutricional para o consumo; Alimentação saudável/Promoção de hábitos saudáveis; Alimentação do Trabalhador (PAT); Desoneração da cesta básica de alimentos. No que se referem às ações pertinentes ao Eixo 2, para o fortalecimento da agricultura familiar, as ações desenvolvidas são as seguintes: Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Garantia-safra; Seguro de Agricultura Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Quanto ao 3º Eixo, que tem por finalidade propiciar a geração de renda, as ações são as seguintes: Qualificação social e profissional; Economia solidária e inclusão produtiva; Consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSAD); Organização produtiva de comunidades; Desenvolvimento de cooperativas de catadores; Microcrédito produtivo orientado. No Eixo 4, cuja finalidade é a articulação, mobilização e controle social, os programas e ações podem ser assim relacionados: Casa das Famílias – Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); Mobilização social e educação cidadã; Capacitação de agentes públicos e sociais; Mutirões e doações; Parcerias com empresas e entidades; Controle social através dos conselhos da área social. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes>>. Acesso em 31 jan.2007.

¹⁰² Legislações pertinentes ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA: **Decreto 5.079, de 17 de maio de 2006**, que dispõe sobre a composição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA; **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências; **Decreto 5.079, de 12 de maio de 2004**, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências; **Decreto 5.303, de 10 de dezembro de 2004**, que dá nova redação ao art. 3º do Decreto no 5.079, de 12 de maio de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA; a **Portaria nº. 960, de 10 de dezembro de 2004**, que aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA; **Resolução nº. 3, de 07 de junho de 2005**, que dispõe sobre as procedimentos a serem adotados para a apreciação de matérias pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/institucional/conselhos/conselho-nacional-seguranca-alimentar-e-nutricional-consea>>. Acesso em 31 jan.2007.

CONSEA, juntamente com a Legião Brasileira de Assistência - LBA¹⁰³ e o Centro Brasileiro de Assistência à Infância e à Adolescência – CBIA, foi extinto de forma arbitrária, pela Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, dada à Reforma Ministerial realizada pelo presidente então eleito Fernando Henrique Cardoso, “sob a justificativa do combate ao assistencialismo e à corrupção” (SILVA, 2001, p. 88), tendo em vista a criação do Comunidade Solidária. Tendo sido reinstalado em 2003 pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA¹⁰⁴, o CONSEA já havia manifestado a inequívoca importância da organização de uma política nacional de combate à fome, na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em julho de 1994, o que inspirou a instituição de uma Política de Segurança Alimentar para o Brasil, primeiramente marcada pela constituição do Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida (PCFM), porém, marcado pela precariedade de investimentos e dificuldades inúmeras de funcionamento, sendo, no governo FHC, desativado em razão da institucionalização do Programa Comunidade Solidária, “tendo em vista conferir maior eficácia e eficiência às ações governamentais, sem maiores pressões nos gastos públicos” (SILVA, 2001, p. 74). Tendo sido retomada a questão da fome pelo governo Lula, a Política Nacional de Segurança Alimentar foi tomada uma das

¹⁰³ A Legião Brasileira De Assistência – LBA – foi criada em 1974, no governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), período ditatorial, passando a constituir frente de ação do Ministério da Previdência e da Assistência Social, instalado em 1977. As ações assistenciais implementadas pela LBA não eram reconhecidas como direito social. No governo Collor, 1990-1992, a LBA foi desqualificada por inúmeros escândalos envolvendo a então primeira-dama Rosane Collor: “A Polícia Federal de Alagoas reuniu documentos e notas fiscais que revelam que a primeira-dama Rosane Collor deu presentes aos seus pais e parentes com verbas da Legião Brasileira de Assistência” (FOLHA DE SÃO PAULO, 02/06/1992 *apud* SPOSATI, 2004, p. 25). “Quem acha que já viu tudo no processo de impeachment, prepare-se para a próxima atração: o inquérito sobre a passagem de Rosane Collor pela presidência da Legião Brasileira de Assistência, LBA, está forrado de novidades, como o superfaturamento de caixões de criança em Alagoas, a compra de cobertores para vítimas da seca e a implantação, em Canapi, de fábricas de sorvete e pipoca, que, conferidas por uma sindicância da LBA, não passavam de carrocinhas” (REVISTA VEJA, 21/10/1992, *apud* SPOSATI, 2004, p. 26). A extinção da LBA não foi precedida por nenhum processo de transição, dando-se de forma extremamente autoritária, descontinuando as ações em curso, o que acarretou desrespeito e prejuízos diretos aos usuários de suas ações assistenciais.

¹⁰⁴ Houve grande polêmica com relação à criação do MESA (Medida Provisória nº 103 de 01/01/2003), sendo as contraposições alegadas no sentido de que a criação de um novo órgão não resolveria o problema da fome, e que os programas de transferência de renda é que deveriam ser expandidos (PETI, Agente Jovem, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, etc.), o que foi encaminhado com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (YAZBEK, 2004, p. 11).

medidas centrais de governo.¹⁰⁵ A concepção de segurança alimentar que embasa esta política foi explicitada no documento elaborado pelo Instituto de Cidadania, coordenado pelo ex-ministro do extinto MESA, José Graziano da Silva, com a participação de representantes de Organizações Não-Governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país. Neste documento, concebe-se “segurança alimentar” como:

[...] a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidades suficientes e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001, p. 14 apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 120).

Como uma das frentes de ações do Fome Zero, foi regulamentado o Programa de Acesso à Alimentação – Cartão-Alimentação, pelo Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003.¹⁰⁶ A proposta inicial do governo no que se refere a este programa, apresentou-se pretenciosa, porém, com muitos equívocos, entre eles, o recolhimento de notas fiscais para a verificação se os R\$ 50,00 repassados têm sido gastos com alimentação básica, condição para que a

¹⁰⁵ De acordo com Soares, os indicadores utilizados na elaboração do Programa Fome Zero foram construídos com base no ano de 2001: considerou-se a existência de 10 milhões de famílias e 46 milhões de pessoas muito pobres (indigentes) no Brasil, ou seja, aqueles grupos que dispõem de menos um dólar *per capita* por dia, sendo que, no ano de 2004, os números que o Bolsa Família trabalhou foram 11 milhões de famílias e 44 milhões de pessoas. Dentre as famílias contabilizadas em 2001, 21% apresentavam-se em condições de indigência, face a 27% da população total que se encontram nesta situação. Dentre estes 21%, 47,5% encontram-se no Nordeste, 30% no Sudeste, 10% no Sul, 7% no Norte, 6% no Centro-Oeste. Na totalidade, 23% nas regiões metropolitanas, 51% nas regiões urbanas não-metropolitanas e 26% na área rural, sendo que as curvas de pobreza metropolitana e urbana apresentaram-se em ascensão após 1999. Estes dados foram extraídos de exposições da disciplina “Desigualdade social e pobreza: América Latina e Brasil”, ministrada pela Prof.^a Laura Tavares Ribeiro Soares no curso de Mestrado em Serviço Social, pela UFRJ, cursada por esta aluna pesquisadora no ano de 2004.

¹⁰⁶ O lançamento simbólico do Programa Cartão-Alimentação deu-se no dia 3 de fevereiro de 2003, nas cidades de Guaribas e Acauã, no estado do Piauí (semi-árido nordestino), onde iniciou-se o Fome Zero, em seu projeto-piloto, interligando uma série de ações voltadas para a transferência de renda, agricultura familiar, construção de cisternas, distribuição de alimentos, etc. Todavia, a priorização do semi-árido nordestino para ser o terreno de implementação do projeto-piloto do Fome Zero, foi discutida e polemizada com relação aos reais impactos do programa naquela região, em contraponto com a realidade social das populações que vivem nas periferias das grandes metrópoles.

família permanecesse no programa.¹⁰⁷ O cálculo da renda incluía os rendimentos provenientes de outros programas de transferência de renda do governo, repassados ao grupo familiar¹⁰⁸ ou a algum de seus membros, reforçando novamente a lógica minimalista de se entender e enfrentar a pobreza como se apenas estivesse relacionada à ausência de renda. Além disso, inicialmente, o programa não teria caráter permanente, tendo uma duração de seis meses, podendo ser prorrogada, por duas vezes consecutivas, por igual período.¹⁰⁹

O Fome Zero é uma política pública que visa à erradicação da fome e da exclusão social. É uma política porque expressa a decisão do governo de enquadrar o problema da fome como uma questão nacional, e não como uma fatalidade individual. É uma política pública porque, além do Estado, envolve toda a sociedade. Quando o presidente Lula disse que a missão de sua vida estaria cumprida, se ao final de seu mandato cada brasileiro tivesse acesso a três refeições diárias, ele não estava fazendo uma promessa, mas lançando claramente um desafio e estabelecendo a linha mestra de um ousado projeto de Nação. (BRASIL/MDS, 2004).

A viabilização do acesso fica condicionada à cota estabelecida pela dotação orçamentária, o que restringe até mesmo a focalização do atendimento, impossibilitando a inclusão da totalidade da demanda que atende

¹⁰⁷ Segundo Sader (2004, p.34), o orçamento inicial do Fome Zero para 2003 era de R\$1,8 bilhão; passando para R\$ 6,6 bilhões em 2004 e, em 2005, para R\$12 bilhões, configurando um aumento de 82%. De acordo com o MDS, existem no Brasil cerca de 44 milhões de pessoas atendem as condições de acesso ao programa, mas considerando os objetivos do governo que possibilitar às pessoas o acesso pelo menos três refeições ao dia, os recursos dispensados estão muito aquém de atender toda esta demanda. De acordo com dados divulgados pela Câmara dos Deputados, obtidos através de consultoria, para que uma pessoa possa fazer 3 refeições diárias estima-se serem necessários, no mínimo, R\$ 5. “Considerando 44 milhões de pessoas a serem atendidas, a cifra anual atinge aproximadamente R\$ 80 bilhões. Os recursos pagos pelo Ministério em 2003, portanto, representam pouco mais de 1% do necessário, o que não torna difícil concluir que dificilmente a meta será atingida (LIMA, 2004)” Disponível em <<http://www.camara.gov.br/publicacoes>>. Acesso em 31 jan. 2007.

¹⁰⁸ A família é considerada como “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros” (art.14, parágrafo 1º do Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003).

¹⁰⁹ Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao longo de 2003, o Fome Zero teve o grande mérito de colocar o tema da fome na pauta política, como foco de um projeto nacional, além de propiciar a melhoria dos indicadores sociais dos 1.227 municípios em que ele foi implantado. A medida teve um grande impacto: viabilizou 110 mil pequenas propriedades mantendo estas famílias no campo, através da aquisição de produtos agrícolas e de leite de pequenos produtores rurais. Além disso, mais de 17 mil cisternas para captação de água da chuva foram implantadas na região do semi-árido brasileiro e a qualidade da merenda em escolas, creches e entidades filantrópicas foi melhorada. Como sempre, as avaliações feitas pelo governo tendem a enfatizar dados quantitativos considerados positivos, omitindo os aspectos negativos e negligenciando análises qualitativas que visem medir o impacto efetivo das ações sobre as condições de vida da população atendida.

os critérios de elegibilidade fixados. Outra limitação é seu caráter claramente compensatório, que não ataca os fatores estruturais determinantes da pobreza, medularmente atrelados à desigualdade da distribuição da riqueza socialmente produzida, limitando-se ao repasse de irrisórios R\$50,00 ao mês (equivalente a R\$1,60 ao dia). Embora tenha um significado inequívoco para as famílias destituídas de renda, o programa, em si mesmo, não irá permitir a “erradicação da fome e da exclusão social”, já que estes são problemas relacionados à condição de classe, e o que se vê é a manutenção do status quo. Portanto, sem colocar em xeque a veracidade das intenções declaradas, efetivamente não se pode almejar ao fim da fome e da miséria, através de meras ações paliativas, compensatórias e restritivas de direitos, sem que sejam reavivados os espaços propícios para mediações políticas entre as reais necessidades de reprodução material e social da classe trabalhadora e as respostas públicas que somente as atenderão se houver o comprometimento com a materialização dos direitos. Omitir as determinações macro-societárias da concepção e do enfrentamento das expressões da “questão social”, partindo para uma análise simplista e reducionista que toma a pobreza como um problema de “desintegração social”, dada à expansão incontida do capital, é ignorar que a desigualdade social é insuperável na ordem estabelecida, podendo ser de fato transformadas as condições de vida da classe trabalhadora se radicalmente forem atacadas as bases de dominação e exploração do capital sobre o trabalho.

Ainda sob a perspectiva compensatória, a partir de 20 de outubro de 2003, passou a vigorar, nacionalmente o Programa Bolsa Família que unificou todos os programas de transferência de renda então existentes – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação –, instituído pela Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida em na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, como instrumento de transferência de renda voltado para a segurança alimentar e nutricional.

A justificativa apresentada pelo MDS para a unificação dos programas de transferência de renda está relacionada ao seguinte: os programas atuais, funcionando inteiramente separados uns dos outros, têm diferentes cadastros de “beneficiários”, e parte significativa das famílias estão inscritas em apenas um programa. Algumas famílias recebiam mais de um “benefício” e famílias

vizinhas, em condições iguais, nada recebiam. Por exemplo: algumas famílias recebiam o Auxílio-Gás, mas não estavam incluídas no Bolsa Alimentação, mesmo tendo filhos pequenos. Outras famílias recebiam o Bolsa Alimentação, mas não fazem parte do Bolsa Escola, ainda que tivessem filhos em idade escolar. Conclusão: o dinheiro que cada família recebia não correspondia ao que ela tem direito.

Tantas mudanças em tão pouco tempo, sem a preocupação de levar à população usuária um maior esclarecimento, tem gerado, muitas dúvidas e insatisfações, inclusive, para entender o montante do dinheiro que cada família recebe, cujo valor máximo não pode ultrapassar R\$ 95,00. Além disso, é urgente a necessidade de se reformular os critérios e procedimentos que perpassam o Cadastro Único¹¹⁰, já que os programas não têm caráter universal e, muitas vezes, deixam de fora famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, em virtude dos equívocos e da inoperância daquele cadastro. É a partir das informações do cadastro único que são selecionadas as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa, dentro do limite de cotas determinado para cada município, baseada em cálculos considerando dados do censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambas realizadas pelo IBGE. Obviamente, as cotas fixadas não atendem a demanda em sua totalidade, privilegiando-se o critério de resguardar as dotações orçamentárias, em detrimento do atendimento ao real número de famílias, cujas condições de vida estão em consonância com os critérios de elegibilidade, quais sejam: famílias¹¹¹ consideradas indigentes, com renda mensal per capita de até R\$60,00 por pessoa independente de sua composição; famílias consideradas pobres, com renda mensal per capita entre R\$60,01 e R\$120,00, desde que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes com idade entre 0 e 15 anos. O primeiro grupo recebe um valor

¹¹⁰ O Cadastramento Único para Programas Sociais do governo federal foi instituído em 24 de julho de 2001, pelo Decreto nº 3.877, sendo um instrumento utilizado para realizar um diagnóstico sócio-econômico das famílias com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo, em cada município brasileiro. Contém dados sobre as características do domicílio, condições de moradia e de acesso aos serviços públicos urbanos, composição familiar, despesas mensais da família por número de dependentes, rendimentos, qualificação escolar e profissional (IBGE, 2006, p. 27).

¹¹¹ De acordo com a Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003, em seu art. 3º, família é “um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.”

fixo de R\$50,00, podendo receber mais R\$15,00 por cada filho de até 15 anos de idade, não ultrapassando o limite de três filhos, perfazendo um montante de até R\$95,00 por família. As famílias do segundo grupo, recebem uma transferência monetária de R\$15,00 por filho de até 15 anos de idade, até o máximo de R\$45,00.¹¹² A renda é calculada a partir da soma do dinheiro recebido por todas as pessoas que tenham uma rentabilidade mensal e vivem sob o mesmo teto, sendo que não são considerados na soma o dinheiro repassado pelos programas PETI e Agente Jovem, se for o caso.

(...) família é um grupo ligado por laços de parentesco (consangüinidade e afinidade) vivendo sob o mesmo teto e se mantendo pela contribuição de seus membros, ou seja, os recursos que estes aportam beneficiam todos os membros. Contrastando essa definição com a fórmula utilizada, observam-se dois procedimentos conflitivos. No momento de calcular a renda per capita, e de acordo com a definição (mantendo sua economia pela contribuição de seus membros), a fórmula considera o total de componentes da família. No cálculo do valor do Benefício, porém, considera exclusivamente o número de menores de 14 anos, ou seja, os demais membros deixam de existir (FONSECA, 2001, p.117).

Como se viu, houve uma redução drástica no valor da renda que dá direito de acesso ao programa, rebaixado para R\$ 60,00, pois inicialmente os programas condensados no Bolsa Família tinham como critério de elegibilidade a renda per capita de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, que hoje representaria R\$175,00. A metodologia utilizada para se fixar este valor, considerou a “linha de pobreza” do Banco Mundial, que corresponde a US\$ 1,00/dia, considerada situação de pobreza extrema. Além desta restrição que diminuiu a possibilidade de acesso, o valor da renda foi desvinculado da referência ao salário mínimo, condicionando os valores definidos como linha de pobreza e linha indigência à defasagem crescente, assim como o próprio valor repassado às famílias que não acompanha o reajuste salarial, tendendo a se tornar cada vez mais desvalorizado e insuficiente para atender as necessidades básicas de consumo das famílias.

¹¹² Inicialmente, as famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família eram compostas por dois grupos: 1) famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal per capita até R\$ 50,00; 2) famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 16 incompletos (Grupo 1 e 2), com renda mensal até de R\$ 100,00 per capita. Foram incluídas no programa, famílias que já estavam inscritas no Cadastro Único.

Para o MDS, preferencialmente às mulheres deve ser destinado o pagamento do dinheiro, considerando estudos que tratam das mudanças contemporâneas operadas nas famílias brasileiras, que passaram a ter como referência a mulher. Fato evidenciado em 30% das famílias em 2002, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano, apresentado no documento que rege a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004, tema de discussão pouco adiante.

No Bolsa Família, são três as dimensões articuladas: alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio das condicionalidades, que reforçam direitos sociais, nas áreas de saúde e educação; desenvolvimento das famílias, por meio dos Programas Complementares, que são ações coordenadas dos governos e da sociedade nas áreas de geração de trabalho e renda, alfabetização, micro-crédito, desenvolvimento social, dentre outras (BRASIL/MDS, 2004, p.13). Quanto às condicionalidades para a permanência no programa, estas estão relacionadas à área da educação e da saúde. Na área da educação é obrigatório: matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino; garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre à escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa; informar, de imediato, sempre que ocorrer mudança de escola dos dependentes de 6 a 15 anos, para que seja garantido e viabilizado o efetivo acompanhamento da frequência escolar. Na área da saúde é obrigatório para as gestantes e nutrízes: inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde; participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. É obrigatório aos responsáveis pelas crianças menores de 7 anos: levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde; levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do

desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde.

Os sistemas de acompanhamento das “condicionalidades” estão estruturados na área da saúde através do registro de informações a cada seis meses no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN; na área da educação, há o registro da frequência escolar a cada dois meses no sistema disponível via internet pelo Ministério da Educação (Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004 e MS/MDS nº 2.509, de 18/11/2004). As repercussões e sanções em situação de descumprimento das “condicionalidades” são as seguintes: na primeira ocorrência, a família recebe uma advertência por escrito, “relembrando-a de seus compromissos com o programa e da vinculação entre o cumprimento e o recebimento do benefício”; a partir da segunda ocorrência, de descumprimento, a família fica sujeita ao “bloqueio do benefício por 30 dias; suspensão do benefício por 60 dias e cancelamento da concessão do benefício” (Portaria MDS, nº 551, de 09/11/2005).

Justificadas sob o discurso de “romper com o assistencialismo”, típico da assistência social brasileira, as “condicionalidades” aproximam-se muito mais do controle comportamental exercido sobre as camadas subalternas para a indução de estatísticas positivas na área da saúde e educação, do que o “reforço dos direitos sociais”, como apregoa a falácia governamental. Então, mais uma vez, o indivíduo é culpabilizado até pelo não acesso a serviços relativos a direitos fundamentais. Ora, o acesso a serviços que tenham como fim a melhoria de condições de vida é direito que deve ser assegurado incondicionalmente e não subjugado a obrigações que provavelmente só serão cumpridas enquanto durar a permanência no programa. Se políticas públicas como saúde e educação prestarem serviços de qualidade, se de fato atenderem as necessidades reais da classe trabalhadora, se houver facilidade de acesso e informação, não será preciso instituir como obrigatoriedade o comparecimento ao posto de saúde e a frequência assídua à escola. Qual brasileiro não busca a melhoria de suas condições de vida? Qual brasileiro não quer ter os filhos saudáveis, alfabetizados e escolarizados? Se, de fato, hoje os serviços sociais públicos relativos à saúde e à educação propiciassem aos

brasileiros o atendimento às suas necessidades sociais básicas, não seria preciso formar uma cultura policlesca sobre o cumprimento da matrícula na escola, do rendimento escolar, da vacinação, do controle nutricional, etc. Como se problemas sociais relativos à evasão escolar, ao trabalho infantil, ao analfabetismo e à desnutrição estivessem descolados da estrutura de classes da sociedade burguesa, sendo autonomizados e tomados como responsabilidade dos indivíduos que deles padecem. Isso sem contar que, condicionar o acesso ao que é de direito, forçando ao exercício de “comportamentos socialmente desejáveis”, anula, de forma autoritária, a autonomia e a liberdade dos sujeitos, princípios éticos de respeito à pessoa humana.

Por ser uma das frentes do Fome Zero, o Bolsa Família atende famílias que se apresentam em condições de vulnerabilidade social, que se “enquadram” nos critérios de “carência” estabelecidos pelo governo federal, a partir de sua inscrição no Cadastro Único¹¹³. O Cadastro Único é a base de dados utilizada para o registro de informações sobre as famílias consideradas de baixa renda, isto é, aquelas cuja renda mensal é de até meio salário mínimo, potencialmente “beneficiárias” dos programas de transferência de renda do governo federal. Segundo o IBGE (2006, p. 27), em 2005, todos os 5.564 municípios brasileiros mantinham o Cadastro Único, sendo que dentre a totalidade, 91,2% declararam ser o cadastramento de responsabilidade do órgão gestor da assistência social, 5,1% do órgão gestor da educação e 2,4% do órgão gestor da saúde.

Sabe-se que o Cadastro Único apresenta sérios problemas: não é feita visita domiciliar ficando as informações à mercê de depoimentos duvidosos; não há praticidade na forma de organização das informações no formulário do cadastro, perdendo-se muito tempo com a interpretação de códigos, além do que, informações equivocadas geram dificuldades de identificação do usuário. Dado ao seu caráter focalista, porém, funcionalmente tomado como seletivista, o Cadastro Único tem provocado na população certa indignação no que se

¹¹³ O Cadastro Único (sistema de programa de computação desenvolvido pela Caixa Econômica Federal) foi criado a partir da implementação do programa Bolsa Escola, em 2001, sendo marcado por diversos problemas operacionais, em decorrência de seu formulário complexo, a ser preenchido em curto espaço de tempo, por pessoas que não tinham o devido preparo técnico.

refere à exclusão de famílias que realmente se encontram na condição de vulnerabilidade social, enquanto grupos mais abastados são incluídos no programa em decorrência das próprias informações enganosas que repassam no momento do cadastro, as quais não são, de nenhuma forma, checadas em sua veracidade, o que impede que o programa alcance a quem dele realmente necessite.

Até outubro de 2004, o Bolsa Família tinha atendido 5.385.600 famílias, sendo executados recursos no valor de R\$ 366.929.907,00. Em outubro de 2005, foram contabilizadas 8.005.718 famílias atendidas, chegando no final do ano ao alcance de 8,7 milhões de famílias, sendo executados R\$ 5.455.643.727,00, entre novembro de 2004 a outubro de 2005. Na região Nordeste encontram-se 49% das famílias atendidas pelo Bolsa Família, em 2005, seguido de 27% das famílias no Sudeste, 11% no Sul, 8% no Norte, 5% no Centro-Oeste.¹¹⁴ Das famílias atendidas em 2005, segundo dados oficiais, 97% das crianças têm frequência escolar regular em 80% das escolas públicas e em 100% dos municípios; 98,1% das crianças são vacinadas regularmente. Em 2006, ano da eleição presidencial, a marca do Bolsa Família atingiu 11,1 milhões de famílias, um total de 42 milhões de pessoas e um orçamento de R\$ 8,3 bilhões.¹¹⁵ Por outro lado, o valor médio dos repasses monetários caiu de R\$ 75,43 em 2003, para R\$ 61,02, em 2006, correspondendo a uma queda de 19,1%, em decorrência da inclusão de um grande número de famílias extremamente pobres no cadastro oficial do programa. Ao longo de seus quatro anos de implementação, os números do programa só cresceram: 3,6 milhões de famílias atendidas em 2003, passando para 6,5 milhões em 2004; 8,7 milhões em 2005 e 11,1 milhões em 2006.¹¹⁶

Sem sombra de dúvidas, o Bolsa Família foi o “principal trunfo eleitoral” do presidente Lula, em sua candidatura à reeleição em 2006, pois, de acordo

¹¹⁴ Indicadores extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em publicação: Dados dos Programas do MDS, 2004 e 2005.

¹¹⁵ O estado da Bahia foi o que mais recebeu recursos do Bolsa Família em 2006, R\$ 1 bilhão, o que corresponde a 13,4% do orçamento nacional do programa. Em seguida, Minas Gerais deteve 10% da verba, com R\$ 752 milhões; São Paulo (8,9%, 651 milhões) e Pernambuco (8%, R\$599 milhões). O Nordeste ficou com 52,2% do orçamento (R\$3,95 bilhões), de acordo com dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/noticias>>. Acesso em 01 fev. 2007.

¹¹⁶ Dados divulgados pelo jornal O Estado de S. Paulo, disponível em <www.estado.com.br/2006/07/31>.

com o Datafolha¹¹⁷, Lula deteve 47% dos votos do eleitorado brasileiro com renda familiar inferior a cinco salários mínimos por mês, entretanto, nas famílias com renda acima de dez salários mínimos, teve a preferência de apenas 23% dos votos. O que fica evidente, portanto, é que apesar dos programas sociais implementados no primeiro mandato do governo Lula não terem ultrapassado o plano emergencial, atingiram o atendimento, ainda que precário e insuficiente, das necessidades “mínimas” imediatas da população pauperizada destituída do básico: de renda, de trabalho, de alimentação, de moradia, de saneamento, de saúde, de educação, de dignidade e respeito por sua condição humana. Obviamente as condições de pobreza e indigência foram minimizadas e assim permanecerão enquanto durarem os programas, já as medidas de corte estrutural têm sido negligenciadas e/ou relegadas ao nível das promessas eleitoreiras.

Na corrida pela campanha presidencial de 2006, o que se viu foi uma busca desenfreada por inflar os números do Bolsa Família, sem qualquer critério de qualidade ou preocupação com o que será dessas famílias após seu desligamento do programa. De acordo com a PNAD, as famílias com renda familiar per capita inferior a R\$100,00 em 2004, ou seja, a população pobre atendida pelos programas federais de transferência de renda, passou a deter rendimentos cuja composição provém em 10,2% destes repasses monetários, o que em 2003 representava 5,6%. Fato que, ainda segundo a PNAD, tem provocado uma “redução inequívoca da pobreza e da indigência”¹¹⁸: a proporção de pobres caiu de 35,6% em 2003, para 33,2% em 2004, o que corresponde a 57,7 milhões de pessoas pobres nesse último ano, ou seja, menos 2,4 milhões de pessoas do que em 2003; a proporção de indigentes passou de 10% para 8%, representando 13,9 milhões de indigentes em setembro de 2004, isto é, menos 2 milhões de pessoas do que em 2003 (ROCHA, 2006, p.15).¹¹⁹Contudo, não se pode deixar os números maquiarem a

¹¹⁷ Disponível em <<http://www.datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2006>>.

¹¹⁸ A PNAD faz uma abordagem da pobreza considerando apenas o fator da ausência de renda. São definidos como pobres os indivíduos cuja renda familiar per capita é inferior ao valor que corresponderia ao suficiente para atender a todas as necessidades básicas (alimentação, habitação, transporte, saúde, lazer, educação, etc); como indigentes são considerados os indivíduos cuja renda familiar per capita é inferior ao valor necessário para atender tão somente às necessidades básicas de alimentação.

¹¹⁹ De acordo com a PNAD, no Brasil em 2004, havia 57.698.195 de pobres (33,2% da população), contra 60.363.106 em 2003 (35,6% da população). Quanto ao número de

perpetuação do status quo, pois “políticas compensatórias não são capazes de mexer na estrutura das desigualdades, mas acabam por aprofundá-la” (PEREIRA, 2000 apud BOSCHETTI, 2003, p. 115).

Verifica-se, neste contexto, que “as medidas tomadas para lutar contra a exclusão tomam o lugar das políticas sociais mais gerais”¹²⁰, a fim de provocar a “integração” daqueles a quem se subtraiu a condição de classe, para tornar sua condição de pobreza e vulnerabilidade um problema de ordem nada mais que individual. Sobre isso, Castel (2000, p. 32) diz o seguinte: “[...] parece mais fácil e mais realista intervir sobre os efeitos de um disfuncionamento social que controlar os processos que o acionam, porque a tomada de responsabilidade desses efeitos pode-se efetuar de um modo técnico enquanto que o controle do processo exige um tratamento político”.

Os programas federais de redistribuição de renda retratam evidentemente a focalização das ações ainda mais comprimidas pela seletividade, enviesando o significado histórico e político da pobreza, pelo estabelecimento de “linhas de pobreza” e “linhas de indigência” desumanizadoras e estigmatizantes, que negam suas raízes estruturais, evidenciando a “despolitização das políticas sociais” (YAZBEK, 2004, p. 4). Isso tem ocorrência inclusive na LOAS que, por um lado fundamenta-se no princípio da “universalização dos direitos sociais” (art. 4º, inciso II) e, por outro, “seleciona” os miseráveis dentre os pobres, ao incorporar um conceito de pobreza que restringe ainda mais o acesso aos programas de assistência social. Assim, só é considerado usuário da assistência, para ter direito ao BPC e aos Benefícios Eventuais, o núcleo familiar¹²¹ que possuir uma renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo.¹²².

indigentes, em 2003 havia 16.890.254, o que corresponde a 10% da população; já em 2005 esse número passou para 13.894.982, relativo a 8% da população. (ROCHA, 2006, p. 35).

¹²⁰ CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In. CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela. **Desigualdade e a questão social**. 2.ed. São Paulo: EDUC, 2000, p. 17-50.

¹²¹ Soares (2001) apresenta algumas características das famílias pobres no Brasil: 1) as famílias pobres tendem a ser mais numerosas; 2) as rendas das famílias pobres dependem mais dos ganhos dos chefes de família; 3) os chefes das famílias pobres são relativamente mais jovens; 4) a maior proporção de chefia feminina ocorre nas famílias pobres; 5) os chefes de família que se declaram de cor preta (ou parda) são proporcionalmente mais numerosos entre os pobres; 6) os chefes de famílias pobres estão mais submetidos a relações informais de trabalho, ou exercem proporcionalmente mais atividades por conta própria; 7) as atividades econômicas dos chefes de família pobres tendem a concentrar-se nos setores de baixa produtividade; 8) os níveis educacionais dos chefes de família pobres são muito baixos.

¹²² Esse critério, porém, foi exigência da equipe econômica do Governo Itamar para “liberar” a LOAS para a aprovação, contando nesse particular com o apoio do PSDB, que articulou com

Sabe-se, contudo, que o processo de reconhecimento legal da LOAS foi demasiadamente dificultado pelas elites conservadoras que tinham como primazia a defesa e a consolidação do projeto neoliberal no Brasil, o que impediu que fosse consolidada a proposta inicial de se estabelecer como limite de acesso aos serviços assistenciais a renda per capita familiar de ½ salário mínimo.

A pobreza é comumente qualificada e reduzida à ausência ou insuficiência de renda para satisfação de mínimos sociais necessários à sobrevivência. Esta é uma definição simplista e reducionista em dois aspectos: 1) reduz pobreza à ausência ou insuficiência de renda, não considerando outros aspectos necessários da vida humana; 2) relaciona o padrão de pobreza ao mínimo necessário à sobrevivência (BOSCHETTI, 2003, p. 114).

Desta forma, se tomarmos como indicador a renda familiar, mais da metade das famílias brasileiras situa-se na chamada “linha de pobreza”¹²³.¹²⁴ É pressuposto, portanto, que o valor designado ao salário mínimo é suficiente para a sobrevivência familiar, no sentido de lhe garantir o acesso aos bens e serviços básicos necessários à reprodução social. É inegável, porém, que exista uma grande defasagem entre o valor da cesta básica e de outros serviços básicos de reprodução social, e o poder de consumo que o salário mínimo proporciona, o que subjugou o povo brasileiro a condições de vida muito aquém da “linha de pobreza”.

Urge, pois, espriar o debate sobre os conceitos de seletividade e focalização, distinguindo-os em seus significados políticos e sociais, para se compreender como vêm sendo utilizados de forma indiscriminada e distorcida. De acordo com Boschetti (2003, p. 115), a focalização deve ser entendida sempre como medida temporária, cujo objetivo seja a universalização. Neste sentido, a focalização distingue-se da seletividade, uma vez que a primeira tem o significado de priorização dos segmentos em maior situação de vulnerabilidade, geralmente aqueles considerados “inaptos ao trabalho”, como crianças, idosos e portadores de necessidades especiais; enquanto a

outros partidos mais conservadores a manutenção desse “conceito de pobreza”, que é mais apropriado à noção de indigência ou miserabilidade.

¹²³ A “linha de pobreza” é baseada no cálculo do custo de uma cesta básica de alimentos, somado ao valor estimado para satisfazer outras necessidades básicas, não relacionadas à alimentação. A “linha de indigência” é baseada apenas no valor do custo da cesta básica de alimentos.

¹²⁴ De acordo com as PNADs de 1986 a 1989.

seletividade tem o propósito de “recortar”, com critérios de menor elegibilidade, o público que poderá “ter direito” aos serviços sociais públicos, o que se manifesta sempre no fato dos programas assistenciais operarem “no limite de patamares elementares de sobrevivência e de reprodução física dos indivíduos e das famílias”, sendo os critérios de justiça abandonados em favor de “critérios contábeis de redução de gastos sociais” (MACEDO; BRITO, 2004, p. 40-41). Para Boschetti (2003, p. 85), o sentido positivo da focalização é o da priorização, que pode ser associada progressivamente à universalização. Entretanto, quando associada à seletividade, a focalização tende a provocar um processo de “exclusão permanente”, que difere da priorização. Portanto, o estabelecimento de prioridades “não significa excluir, restringir o campo de ação ou construir estratégias para reduzir este universo, mas sim dar preferência a alguém relativamente ao tempo de realização de seu direito”; “seu horizonte é [...] realizar o direito de todos aqueles que possuem as prerrogativas concedidas pela Lei” (BOSCHETTI, 2003, p. 85).

Na atual conjuntura em que o Estado, sob o comando do capital monopolista, desresponsabiliza-se progressivamente de suas atribuições no campo social, desonerando-se em nome da “crise fiscal”, vem “recortando financiamentos, precarizando, focalizando, descentralizando, diminuindo a abrangência, ou diretamente eliminando políticas sociais e assistenciais” (MONTAÑO, 2003, p. 226). No caso da assistência social brasileira, esta vem assumindo um caráter absolutamente seletivo, incapaz de alcançar a totalidade de segmentos populacionais pobres, servindo “muito mais para fragmentar do que para focalizar a pobreza, na medida em que apenas alguns extremamente pobres são temporária e descontinuamente, atendidos” (SILVA, 2001, p.14), sob uma perspectiva que “alia assistência à pobreza absoluta, limitando-a a ações minimalistas, em geral pontuais, assistemáticas, descontínuas e inócuas do ponto de vista da redução das desigualdades sociais” (BOSCHETTI, 2003, p. 83). Ao contrário, a assistência social deveria prezar pela inclusão de “todos aqueles que se encontram na situação de pobreza e necessidade demarcada pela legislação e, ainda, atuar no sentido de ampliar sua abrangência de modo a superar e/ou eliminar os critérios restritivos incorporados pela legislação” (BOSCHETTI, 2003, p. 85), deixando de significar medidas meramente compensatórias às “conseqüências inevitáveis” do ajuste estrutural sobre as

condições de vida da população, para representar uma efetiva política social organicamente vinculada à política econômica e fundamentalmente atrelada a um processo de universalização dos direitos sociais. Contudo,

[...] no estágio atual do capitalismo, comandado pelo projeto neoliberal, seria impensável a inclusão de todos, nem como trabalhadores, nem mesmo como beneficiários das políticas sociais, pois a inserção de todos colide com a lógica do próprio sistema capitalista [...] os programas de inserção que estão sendo implementados em muitos países encontram-se impregnados pela idéia de que o 'inserido' deve pagar pela sua inserção; se não pode ser pelo trabalho, deve fazê-lo de outra forma (com ações solidárias, submissão, agradecimento, lealdade etc.) (PASTORINI, 2004, p. 60).

Os programas e projetos atualmente operantes no setor de assistência social¹²⁵ ainda reproduzem a lógica da “discriminação positiva”¹²⁶, ou seja, para o atendimento exclusivo dos mais pobres dentre os pobres, os miseráveis, o que é determinado, sobretudo, pelas prescrições das políticas de ajuste neoliberal.¹²⁷ É claro que os processos de “exclusão social” não podem ser eliminados apenas em nível local, pois, tendo em vista toda a análise precedente a este capítulo, ficou nítido que os determinantes das novas expressões da “questão social” estruturaram-se nos âmbitos macrossocietários, nacionais e internacionais. Porém, a moralização dos fatores determinantes da pobreza e a individualização destas expressões impedem uma análise universalizante, sem desconsiderar as particularidades, por parte daqueles que estão à frente do poder. A fome, o desemprego, a falta

¹²⁵ Neste trabalho, apenas foram consideradas como objeto de análise, as ações constitutivas da política de assistência social, regulamentadas a partir da LOAS.

¹²⁶ É o que Castel (1998) chama de políticas de inserção, as quais “obedecem a uma lógica de *discriminação positiva*: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. Porém, se certos grupos, ou certas regiões, são objeto de um suplemento de atenção e de cuidados, é porque se constata que têm menos e são menos, é porque estão em situação deficitária” (CASTEL, 1998, p. 538). Para o autor, as políticas de inserção têm sua utilidade na transformação da “população-alvo” em indivíduos “integrados”, em nome da “coesão social”.

¹²⁷ “Uma das estratégias neoliberais mais disseminadas [...] é a **focalização**. A idéia é a de que os gastos e os serviços sociais passem a ser dirigidos exclusivamente aos pobres. Ou seja, somente aqueles comprovadamente pobres, via ‘teste de pobreza’ [...] podem ter acesso aos serviços públicos. [...] a restrição do acesso torna-se extremamente complicada na medida em que os pobres constituem a grande maioria, senão a totalidade, da demanda aos serviços sociais básicos. Torna-se inviável, portanto, para países como o nosso, a estratégia de focalizar serviços que de antemão devem ser dirigidos para os mais carentes. Corre-se o risco [...] ao evitar a inclusão dos ‘não-pobres’, de excluir os próprios pobres” (SOARES, 2001, p. 346).

de recursos, a desqualificação profissional, são vistos como problemas que têm sua origem no próprio indivíduo “desajustado”, “acomodado”, “preguiçoso”.¹²⁸

Torna-se, pois, urgente e inegável a necessidade de se operar mudanças qualitativas e quantitativas na ordem econômica, sem as quais a “questão social” no Brasil não tem chances de ser pelo menos minimizada, haja vista que a sua superação requer a transformação da estrutura econômica e política do país.

Nesse sentido, o “devir ser” na política de Assistência Social, aqui enfocada, só adquire relevância e concretude se associado a uma real e efetiva política de distribuição de rendas. Eis aí o princípio básico para a construção da cidadania: a implementação de programas e serviços devem ser integralmente custeados pelas contribuições tributárias do capital, e não mais divididas proporcionalmente entre os que trabalham e já contribuem excessivamente. Ademais, deve-se considerar as particularidades locais, onde a assistência social é executada interferindo diretamente nas condições de vida do usuário, confrontando as reais demandas e necessidades com a disponibilização de recursos e a participação da população no controle do gasto público.

Sabe-se que a efetivação da LOAS acontece, inclusive, pela abertura administrativa que a Constituição prevê, no que se refere ao princípio da descentralização¹²⁹ e, mais ainda, aos mecanismos de participação popular no planejamento, controle e execução dos projetos e programas assistenciais. Assim, a Lei 8742/93 dispõe sobre: a) organização das atividades de assistência social com base nesses princípios; b) a previsão de alguns “benefícios” (sobretudo aqueles de base pecuniária); c) as alternativas no âmbito dos serviços, programas e projetos; d) a normatização de sua estrutura de financiamento.

¹²⁸ A estigmatização do vagabundo e do mendigo válido aparece assim como um compromisso entre a necessidade de enfrentar as turbulências sociais e a impossibilidade de tratá-las em profundidade, pois um tal tratamento exigiria uma transformação completa das relações de trabalho (CASTEL, 2000, p. 33).

¹²⁹ A descentralização efetiva, assim como preconizada pela LOAS, dependerá, em grande parte, da própria organização política dos setores progressistas da sociedade civil, na busca pela consolidação de interesses coletivos, o que estabelece estreita correlação com os compromissos ético-políticos dos assistentes sociais, quando estes utilizam o seu saber técnico-profissional para o fortalecimento dos movimentos populares, rumo à instauração de uma verdadeira democracia.

Quanto às formas de organização e gestão da política de assistência social (art. 6º ao 19º), institui-se o sistema descentralizado-participativo, obedecendo às seguintes diretrizes: I- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (art. 5º). Estas diretrizes apresentam-se em torno de uma concepção democrática de gestão, em que seja viabilizada a plena participação popular nos processos decisórios do governo, tanto a nível municipal, como estadual e federal. Há a redistribuição das receitas públicas diretamente para o fundo público municipal, ao passo que há o repasse de competências e responsabilidades para o governo municipal. Entretanto, o modelo de organização e gestão da assistência social tem viabilizado a participação popular, como prevê a lei? A rede de atendimento aos usuários da assistência social tem efetivamente garantido o acesso aos “mínimos sociais”, conforme o art. 2º, parágrafo único, da LOAS? A LOAS foi capaz de superar o assistencialismo e o clientelismo que impedem a concepção da assistência no âmbito dos direitos sociais?

Os segmentos sociais progressistas têm uma trajetória de luta e defesa da descentralização do poder tanto administrativo, quanto decisório-governamental, entretanto, o processo desenvolvido no contexto do Estado neoliberal, é “a mera descentralização da administração, implementação e gerência das respostas às seqüelas da ‘questão social’”, recaindo na “diferenciação de qualidade, quantidade e variedade de serviços sociais e assistenciais para municípios pobres e ricos” (MONTAÑO, 2003, p, 253). Assim, paradoxalmente, os municípios sem recursos tributários, não podendo financiar serviços sociais próprios, ficam à espera de serem incluídos em algum programa federal de combate à pobreza. Por estas condições, o que se pode concluir, em princípio, é que o sistema descentralizado e participativo na assistência social será efetivamente implantado quando a concepção de democracia¹³⁰ se situar para além das urnas eleitorais e quando o repasse de

¹³⁰ “No Brasil, apesar da discussão da democracia ter sido revigorada, nestas últimas décadas, por setores da direita e da esquerda, o debate tem girado em torno das liberdades políticas e

recursos for suficiente para o atendimento das responsabilidades sociais e administrativas transferidas aos municípios.

Não se pode negar, contudo, que uma das maiores inovações trazidas pela Constituição de 88 e consolidada pela LOAS foi a possibilidade de se organizar a política de assistência social de forma descentralizada, a fim de viabilizar a participação da sociedade civil nos processos deliberativos no que se refere à elaboração, implementação e fiscalização dos serviços públicos constitutivos desta política. Além disso, a descentralização político-administrativa possibilitou aos municípios o estabelecimento de prioridades de ação mais consonantes com os problemas locais. Entretanto, a tendência de descentralização predominante “não está sendo mais do que um repasse para a prefeitura de responsabilidades que antes eram dos Estados e da União” (YAZBEK, 1997 apud, STEIN, 1999, p.40), culminando no que se pode chamar de “prefeiturização”, o que, para municípios de menores recursos, “redonda em poder formal e impotência real” (MONTAÑO, 2003, p. 239). Na verdade, o repasse de responsabilidades aos municípios não é proporcional aos recursos que lhes são disponibilizados.

Na realidade, a descentralização tem-se caracterizado pela mera transferência da responsabilidade sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo. Estes, de modo geral com menor poder de arrecadação que o nível federal, recebem tais serviços para fechá-los ou mantê-los num nível mínimo de funcionamento. Dessa forma, o nível central de governo libera-se de seus serviços, não para descentralizar de forma gradual e consistente um sistema, senão para transferir um problema (SOARES, 2001, p. 346).

O que os fatos concretos evidenciam, segundo Yazbek (1997, apud, STEIN, 1999, p.41), é a grande concentração de poder no Executivo, nas três esferas de governo, com forte presença das “primeiras damas”; precariedade da rede de atendimento e desarticulação entre as esferas de governo no campo administrativo e no âmbito dos conselhos; definição despolitizada e insuficiente do que são “mínimos sociais”¹³¹ e o que são entidades assistenciais.

civis. A materialização da democracia via acesso aos bens coletivos e à melhoria das condições de vida é deixada em segundo plano. De um lado, os setores burgueses apontam a liberdade de mercado e o sufrágio universal como ápice do sistema democrático (...)” (SILVA, 2001, p.45)

¹³¹ Segundo Pereira (2002, p.26), a distinção conceitual entre “mínimo” e “básico” precisa estar bem definida nesses debates, pois, “enquanto o primeiro tem a conotação de *menor*, de

Contudo, ratificando o que observa Lesbaupin (2000), é preciso reconhecer que a Constituição de 88 é a que melhor atende aos interesses municipais, dentre as constituições brasileiras, pois assegura a autonomia político-administrativa dos municípios, aumentando, inclusive, o percentual de recursos repassado às prefeituras, o qual, até a constituição se restringia a 11%, aumentando para 18%. Mas, deve-se considerar, sobretudo, que os municípios passam a assumir mais encargos e responsabilidades, o que obviamente se reflete sobre os gastos. Neste sentido, é indubtável que a ampliação dos recursos municipais não compensou o aumento dos encargos, haja vista que logo depois da promulgação constitucional assistiu-se ao desmonte do Estado nos níveis estadual e federal.

O desmonte da máquina administrativa federal e também dos estados, que notoriamente passa por dificuldades financeiras há muito tempo, fez com que os encargos municipais fossem ampliados em larga escala, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Esta prática que vem sendo adotada em todo o país fez com que os municípios tivessem uma elevação dos seus gastos muito acima dos recursos que lhes foram disponibilizados. O resultado desse processo tem acarretado uma sobrecarga proporcionalmente muito maior para os municípios de menor porte [...] (BREMAEKER, 1997 apud LESBAUPIN, 2000, p. 48).

Dessa forma, o que se assiste é a um processo contraditório diante da constituição do Estado neoliberal: ao passo que são descentralizados os encargos político-administrativos, econômicos e sociais para o âmbito das prefeituras municipais, ocorre uma “rescentralização tributária” (LESBAUPIN, 2000, p.51), ou seja, para atender as exigências do mercado financeiro, na busca pela tão falada estabilidade econômica, o governo federal estabelece intensas formas de controle sobre o fundo público, minando o potencial democrático dos municípios.

No que se refere ao financiamento das políticas públicas, particularmente a de assistência social, vale ratificar que o Brasil construiu um sistema de arrecadação e financiamento desigual e injusto, onde as obrigações de custeio

menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico* expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. [...] enquanto o *mínimo* nega o “ótimo” de *atendimento*, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao *ótimo*. [...] Isso nos leva a concluir que, para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser *mínima ou menor*, para ser *básica, essencial*.”

recaem somente sobre uma parte da sociedade, no caso os trabalhadores. O Estado, por sua vez, apresenta-se sem disponibilidade orçamentária para o que se refere ao setor social, reforçando um mecanismo totalmente insuficiente para responder de forma suficiente às necessidades sociais básicas da classe trabalhadora brasileira.

A perspectiva publicista prevista pela LOAS, ou seja, a tentativa de tornar públicas as deliberações na utilização dos recursos públicos, no sentido de, assim, viabilizar a participação da sociedade civil junto às ações do Estado, requer a criação dos Conselhos de Assistência Social em nível federal, estadual e municipal, órgãos permanentes e deliberativos, constituídos paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil. É evidente que os conselhos não são o único conduto de controle social no âmbito das políticas sociais, conforme Raichelis (2000, p.132), pois sua efetividade depende do conjunto de forças políticas capazes de potencializar-lhes a ação. No entanto, é inegável a importância da criação dos conselhos para a garantia de uma conquista histórica, somente possível pela luta incansável dos movimentos sociais progressistas, que abre espaços para a participação social e para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, a participação popular legalmente garantida pela Constituição de 88 e reforçada pela LOAS, no âmbito da assistência, depara-se com múltiplas dificuldades, entre as quais, destaca Stein (1999), a questão da luta pela autonomia e pela garantia de infra-estrutura necessária à operacionalização dos conselhos¹³², cujo fator agravante é a estreita vinculação e dependência que os conselhos estabelecem com os órgãos gestores.

Nesse mesmo âmbito, a realização das Conferências de Assistência Social nos espaços municipais, estaduais e federais, com o objetivo central de “avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o

¹³² Os dados disponíveis em 24/9/97 (fonte: MPAS/SAS, *apud* RAICHELIS, 1997, p.83) sobre o estágio em que se encontrava a criação dos conselhos e fundos de Assistência Social nos níveis estadual e municipal indicam a sua existência em todos os 27 estados da Federação (conselho e fundo). No âmbito municipal, de um total de 5.417 municípios, foram criados até aquela data 2.908 conselhos (53,7%) e 2.467 fundos (45,5%). *No entanto, é importante ressaltar que a criação de conselhos e fundos, mediante leis específicas e respectivos decretos de regulamentação, não significa funcionamento efetivo nem observância dos critérios definidos pela LOAS* (grifo nosso). Segundo a mesma fonte, dos 2.908 conselhos municipais criados, apenas 1.859 (34,3%) encontravam-se em funcionamento.

aperfeiçoamento do sistema” (art. 18, inciso VI da LOAS), não tem realmente correspondido a este objetivo no momento do debate, e muito menos efetivamente direcionado os rumos da política de assistência social no país, o que é visível e inegável, sobretudo, no que se refere aos recursos para o financiamento desta política que legalmente se constituem em 5% dos recursos destinados à seguridade social, embora os gastos públicos com a assistência não tenham atingido este montante. Além disso, a não publicização do orçamento para a sociedade civil impede o controle social no que tange à fiscalização dos gastos públicos e à potencialização da participação popular nos processos deliberativos.

Verifica-se, pois, que a concepção da assistência social não é apropriada, nem mesmo pelos conselheiros, como um direito social, e sim como benesse, como ajuda que pode, inclusive, tornar “mal-acostumados” os usuários desses serviços que passam a “pedir demais”. Além disso, os problemas sociais que o município apresenta são, a todo o momento, relacionados ao “desajuste social” dos indivíduos que são incapazes de se “adequarem” à sociedade “harmônica”.

Diante destas questões, como se pode garantir que a assistência social constitua-se como política pública se os próprios conselheiros revelam uma visão despolitizada, desinformada¹³³ e alheia aos fatores determinantes das necessidades sociais das camadas populares? Urge, pois, que o debate no âmbito dos conselhos não esteja restrito às reuniões mensais, mas que sejam oportunizados momentos de participação democrática para uma discussão mais ampla e politizada acerca de questões fundamentais, como o próprio processo de constituição da assistência social no campo dos direitos sociais.

Outro fator, já problematizado em um primeiro momento, é a questão da luta pela autonomia e pela garantia de infra-estrutura para funcionamento do Conselho, haja vista sua estreita vinculação e dependência, sobretudo, política, junto aos órgãos gestores.

¹³³ Neste aspecto, a realidade dos municípios de pequeno porte é marcada pelo fato de que a maioria dos conselheiros, senão todos eles, nunca leram a LOAS, seja por falta de escolaridade e instrução para entender o que está prescrito em seus artigos, seja pelo desconhecimento do verdadeiro papel do conselho, não entendendo a LOAS como grande instrumento para o exercício da fiscalização e do controle sobre os processos de elaboração, financiamento e implementação das ações que constituem a política de assistência.

No aspecto relativo ao controle exercido pela sociedade civil sobre as ações públicas, este se agrava pelo pouco ou nenhum conhecimento, por grande parte dos conselheiros, sobre a dotação orçamentária, a qual não é publicizada, ao contrário, é centralizada e manipulada pelo executivo sem nenhum critério de participação popular, correndo-se o risco, aqueles mais afoitos, de serem perseguidos politicamente por exigirem maior transparência dos gastos públicos. Essa forma de governo dificulta, e até mesmo impede, o monitoramento das ações, a fiscalização do orçamento e a participação na definição de prioridades no gasto público, nas diferentes instâncias deliberativas.

A assistência é marcada pela indefinição. Além dos amplos registros que a definem pela indefinição, as políticas assistenciais possuem outro traço que é sempre lembrado no conjunto das análises: o que recai na questão da falta de mecanismos de controle público sobre os recursos investidos no setor, propiciados e/ou agravados pelo gigantismo burocrático que as “implementa”, além da manipulação ideológica e política dos programas e seus parcos resultados. (MENEZES, 1998, p. 35).

Enfim, todos esses fatores concorrem para a não efetivação da assistência social como prevê a LOAS, em seu art.1º: “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”. A assistência social tem sido um mecanismo de reprodução da tutela e do controle sobre camadas empobrecidas e discriminadas da sociedade. Na verdade, a assistência social, a não ser no plano jurídico, nunca ultrapassou a condição da ajuda e do favor, tendo em vista a manutenção de vínculos eleitoreiros e paternalistas, sobretudo, naqueles contextos particulares em que são recriadas relações de mando e obediência, típicas de um neocoronelismo.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. [...] Completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais, nem revistas, nas quais se limita a ver figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece. Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica. O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o “coronel” e pelo “coronel”. Aí estão os

votos de cabresto, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica rural. (LEAL, 1979, p. 23 e 25).

Indubtavelmente, a realidade dos municípios de pequeno porte, em geral, reflete a herança histórica do “coronelismo” que marcou as sociedades rurais brasileiras. E hoje é recriado em decorrência da ausência de consciência política, da resignação da classe trabalhadora e da naturalização da pobreza¹³⁴, haja vista a desmobilização política dos segmentos vulnerabilizados que não reagem criticamente contra a ordem estabelecida, ao contrário, reproduzem-na e se colocam a serviço da burguesia dominante, como seus súditos.

Dado o exposto, a construção da assistência como política pública social, especialmente nas esferas municipais, sempre apresentou dificuldades que extrapolam o âmbito local e estão presentes também nas esferas estadual e federal, quais sejam: a inexistência de uma Política Nacional de Assistência Social, ficando os estados e municípios sem diretrizes gerais para definirem suas respectivas políticas; a desarticulação entre as três esferas de governo e no interior de cada esfera; descontinuidade e fragmentação das ações; insuficientes recursos financeiros; falta de vontade política dos governantes; inexistência de diagnósticos precisos que pudessem identificar as reais necessidades de atendimento da população usuária da assistência; ausência de procedimentos avaliativos que viabilizassem o controle social; falta de organização política da sociedade civil na luta pela garantia de direitos no âmbito da assistência.

No que diz respeito à primeira dificuldade reclamada, o encaminhamento dado recentemente foi a deliberação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pela IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, culminando na aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União em 28/10/2004.

¹³⁴ É certo que aquele entendimento que capta a pobreza como conseqüência natural e necessária ao processo de evolução da sociedade de mercado, não pode explicar “a conexão interna entre o tormento da fome das camadas mais laboriosas de trabalhadores e o consumo esbanjador, grosseiro ou refinado dos ricos na acumulação capitalista.” (CHASIN, p. 210, 1987 *apud* MENEZES, 1998, p. 94).

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política nas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p. 39).

A efetivação da assistência social como um sistema único pressupõe sua articulação com o conjunto das políticas sociais que envolvem o atendimento a necessidades básicas elementares, como a educação, a saúde, o trabalho a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social (art.6º da Constituição Federal). Conforme Boschetti (2005, p. 12), se esta articulação não for estabelecida correm-se dois riscos: o primeiro, de superdimensionar a assistência e atribuir a ela funções e tarefas que diz respeito à totalidade das ações públicas; segundo, de restringir o conceito de proteção social aos serviços próprios da política de assistência social, perdendo a sua possibilidade de se constituir como um conjunto amplo de direitos sociais. Neste sentido, esta articulação que desde a LOAS não se efetivou de forma conclusa, poderá ser materializada, sobretudo, se as condições objetivas no que se referem a recursos e à democratização dos espaços decisórios, fizerem-se presentes para além do texto legal e do discurso.

Conforme a PNAS/2004, são funções da Assistência Social: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais (BRASIL/NOB, 2005, p. 90).¹³⁵ Para cumpri-las, o SUAS define e organiza os elementos fundamentais à execução da política de assistência social, tendo em vista a normatização dos padrões nos serviços, da qualidade no atendimento, dos indicadores de

¹³⁵ A **vigilância social** refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre as famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos). A **proteção social** de assistência social tem por garantias: a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais. A **defesa social e institucional** está relacionada à organização da proteção básica e especial que devem garantir a seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (BRASIL/PNAS, 2004; BRASIL/NOB, 2005).

avaliação e resultado, da nomenclatura dos serviços e da rede de atendimento, com base nos “eixos estruturantes e de subsistemas”: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

Na esfera do atendimento direto, este é organizado tendo como escopo central a família, reconhecida em suas múltiplas formas de composição e organização, dadas as transformações sócio-históricas advindas do processo de reestruturação produtiva e do papel assumido pelo Estado que paradoxalmente regulamenta as conquistas constitucionais e se nega a materializá-las em nome da crise econômica que tem lastros mundiais. Conforme a PNAS, a proteção social à família tem sido cada vez mais discutida na medida em que “a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras”, o que reforça o pressuposto de que “para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” e, por isso, a política de Assistência Social “é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos” (2004, p. 41). Neste sentido, a família é compreendida e abordada não apenas como um grupo social que tenha que cumprir suas funções de proteção às crianças e adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais, mas que, antes de tudo, deve ser apoiada, subsidiada pelo Estado para ter acesso a condições objetivas que lhe propiciem o exercício deste papel. Portanto, “o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade” (NOB, 2005, p. 90).

O SUAS define que a função da assistência social é garantir a proteção básica e especial. Na PNAS (2004) e na Norma Operacional Básica - NOB (2005), a Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento. Prevê o

desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos. Compõem a proteção social básica, os benefícios previstos na LOAS, de prestação continuada (BPC) e de caráter eventual, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e outras ações eventuais que deverão ser executados pelas três esferas de governo, articulando-se às demais políticas públicas locais. A proteção social básica tem como espaço de execução os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e outras unidades básicas e públicas de assistência social.¹³⁶

Os serviços de proteção social especial subdividem-se em serviços de média e alta complexidade e estão concentrados no atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram “em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2004, p. 36). São considerados serviços de média complexidade: serviço de orientação e apoio sócio-familiar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com necessidades especiais; medidas sócio-educativas em meio aberto. A proteção social especial de alta complexidade garante proteção integral em termos de moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, tendo que serem retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário: atendimento integral institucional, casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora, medidas sócio-educativas restritivas de liberdade e trabalho protegido (PNAS, 2004, p. 39).

Em respeito ao art. 6º da LOAS que dispõe sobre a organização da assistência social que deverá ser estabelecida através de um sistema descentralizado e participativo, o SUAS prevê a organização de sua rede de atendimento de forma que o governo federal subvencione as ações desenvolvidas nos contextos locais e não apenas repasse atribuições

¹³⁶ Segundo dados oficiais do MDS, até dezembro de 2006, foram implantadas 2.300 unidades dos Centros de Referência de Assistência Social no Brasil.

administrativas aos municípios, sem lhes dar condições de atendê-las.¹³⁷ O SUAS comporta três níveis de gestão no âmbito municipal: inicial, básica e plena, sendo-lhes exigido igualmente como critério mínimo de habilitação, a atenção aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98; a alocação e execução de recursos financeiros próprios no fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica. Porém, os municípios de pequeno porte 1 e 2 correm o risco de perpetuarem na gestão inicial, por conta da dificuldade de atender as requisições da NOB, sobretudo quando a PNAS alega que esses municípios não necessitam de uma organização mais complexa da política de assistência, já que possuem consolidadas redes de solidariedade familiar e comunitária, o que quer dizer, em outras palavras que a família e a comunidade serão chamadas a assumir responsabilidades que competem ao poder público (BOSCHETTI, 2005, p. 14). Sabe-se que em maio de 2006, dentre os 5.564 municípios brasileiros: 344 encontravam-se habilitados em gestão plena, equivalente a 6%; 3.619 encontravam-se habilitados em gestão básica, equivalente a 65%; 1.241 em gestão inicial, equivalente a 22% e 359 não estavam habilitados, equivalente a 7% (MDS, 2006 apud SPOSATI, 2006, p. 97).

O processo de implementação do SUAS tem ocorrido de forma gradativa, em respeito ao período de transição que não pode representar a

¹³⁷ Os municípios são classificados de acordo com a metodologia do IBGE: municípios de pequeno porte 1 – com população até 20.000 habitantes (cerca de 5.000 famílias); municípios de pequeno porte 2 – com população entre 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias); municípios médios – com população entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias); municípios grandes – com população entre 100.001 a 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias); metrópoles – com população superior a 900.000 habitantes (superior a 250.000 famílias). De acordo com a PNAS/2004, a concentração de indigência nos municípios de pequeno porte 1 é de 27,39% de sua população total; nos municípios de pequeno porte 2, concentram-se 27,20% de indigentes, o que quer dizer que, nos municípios de até 50 mil habitantes, vivem 53,59% da população brasileira com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Ainda de acordo com a PNAS/2004, 40% da população brasileira “encontram-se vivendo em dois contextos totalmente diversos do ponto de vista da concentração populacional”, haja vista que 20% da população concentram-se em apenas 15 cidades, aquelas consideradas metrópoles. Do lado oposto, estão outros 20% da população total no conjunto dos 4.020 municípios considerados pequenos (com até 20.000 habitantes), os quais representam 73% dos municípios brasileiros. Destaca-se, ainda, que 45% da população que se concentra nos municípios de pequeno porte 1, vivem em áreas rurais, em contraposição à concentração de apenas 3% da população das metrópoles vivendo nestas áreas. Apesar de se tratarem de dois pólos opostos em termos de concentração populacional, é igualmente alarmante, nos dois territórios, a concentração de situações de vulnerabilidade e riscos sociais, revelando a quase total ausência do Estado em alguns pontos mais críticos (BRASIL/PNAS, 2004, p. 14-17; 49-50).

interrupção imediata e discricionária dos serviços de atendimento que até então constituíam a política de assistência social em cada esfera de governo e em cada localidade específica. Trata-se, pois, de duas preocupações que se travam no mesmo instante: a construção do novo processo concepção e execução da política de assistência social através do SUAS e o cuidado com a não ruptura radical e imediata com as práticas vigentes até então, para que não caracterize descontinuidade nos atendimentos. Neste sentido, a proposta de transição, apresentada pela PNAS de 2004,

vislumbra projeções para a universalização dos serviços de proteção básica, com revisão também de suas regulações, ampliação da cobertura da rede de proteção especial, também com base em novas normatizações, bem como a definição de diretrizes para a gestão dos benefícios preconizados na LOAS (PNAS, 2004, p. 52).

Observa-se, ainda, na PNAS/2004, o trato diferenciado atribuído ao processo de gestão da informação, a partir da construção de indicadores sociais específicos de cada recorte territorial, para a identificação de conjuntos populacionais em situações de vulnerabilidade e risco similares, o que exigirá a ação articulada entre as três esferas de governo no apoio e retroalimentação das informações, tendo como base o Sistema Nacional de Informações de Assistência Social, constitutivo da denominada Rede SUAS, estruturada em três subsistemas informatizados: transações financeiras, gerencial e controle social.¹³⁸ Este sistema viabilizará os processos de avaliação e monitoramento da política de assistência social, agilizando e integrando as informações concernentes ao SUAS, bem como servindo de instrumento para o controle sobre as ações públicas, se devidamente publicizado junto às instâncias sociais que têm legitimidade para este exercício, conforme art. 194, inciso VII, e art. 204, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Na tentativa de instaurar um efetivo sistema democrático e participativo na gestão da assistência social, a NOB/2005 apresenta alguns indicativos: garantia do controle social exercido no âmbito dos Conselhos; realização das

¹³⁸ No subsistema referente às **transações financeiras**, há o SISFAF (informa o repasse fundo a fundo); o SIAORC (acompanhamento orçamentário); o SISCO (gestão de convênios operados pelo FNAS). Quanto ao subsistema **gerencial**, este está organizado em quatro campos: o SUAS-Web (informação da assistência social, registra os planos de estados e municípios e demonstrativos de execução físico-financeira); o SIGSUAS (relatório de gestão contendo informações dos serviços); o CADSUAS (dados da rede socioassistencial); o GEOSUAS (territorialização da informação). No subsistema referente ao **controle social**, há o INFOSUAS (sistema de consultas sobre os repasses financeiros do FNAS, auxiliado pelo GEO SUAS) (MDS/SNAS, 2005 *apud* SPOSATI, 2006, p. 101).

Conferências de Assistência Social a cada biênio, nas respectivas esferas de governo; publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades postas à assistência social; organização de canais públicos de informação e de decisão por meio de audiências públicas; organização de mecanismos de audiência da sociedade, de usuários e de trabalhadores sociais; fortalecimento dos conselhos paritários no processo de monitoramento de direitos socioassistenciais; organização de conselhos de gestão de serviços (p. 88). Entretanto, sabe-se que ainda não se tem avançado para além da proposição obrigatória de funcionamento dos conselhos municipais, sendo este, critério fundamental para a concessão dos termos de habilitação em todos os níveis de gestão. Contudo, no que se refere ao fortalecimento dos espaços dos conselhos, ainda não se efetivou uma política sistemática que lhes sirvam de apoio permanente, como capacitação de conselheiros e encaminhamento direto de informações e indicadores sociais que possam potencializar-lhes o controle sobre as ações públicas.

Quanto ao financiamento da política de assistência, o SUAS rompe com a transferência de recursos que privilegiava os convênios com entidades sociais, realizando os repasses orçamentários automaticamente fundo a fundo para os municípios habilitados, considerando a definição de pisos de proteção básica e especial que têm como referência os valores aplicados pelo FNAS e definidos pelo MDS, os quais ainda estão bem aquém do necessário para atender o básico. O Piso Básico Fixo calculado para atender o programa de Atenção Integral à Família – PAIF é de R\$1,80 por família referenciada ao mês, o que significa para um município de pequeno porte 1, habilitado em gestão inicial, que demonstrar o atendimento a 1.000 famílias, o recebimento do repasse de R\$1.800,00/mês, equivalente a R\$ 21.600,00/ano (BOSCHETTI, 2005, p. 15). Além de não existir recursos suficientes no FNAS para atender a totalidade dos municípios, os valores repassados são ínfimos, não podendo acarretar impactos efetivos nas condições de vida das famílias atendidas pelos CRAS.

São duas as formas de financiamento da assistência social: a primeira pela via do repasse fundo a fundo direcionada aos serviços sócio-assistenciais; a segunda forma é a transferência direta ao cidadão através de saques bancários, sendo os recursos a esta destinados, muito superior ao orçamento

referente ao custeio dos serviços. Verifica-se ainda, uma grande distância entre os recursos que financiam os benefícios assistenciais e os recursos destinados à rede sócio-assistencial. Conforme Sposati (2006, p. 98), os recursos financeiros destinados ao custeio do BPC são oito vezes maiores do que aqueles destinados aos serviços assistenciais. Se somarmos o montante destinado ao Bolsa Família, a diferença é de quatorze vezes. Enquanto o BPC e o Bolsa Família retiveram respectivamente 2,53% e 2,17% do orçamento executado em 2004, os recursos repassados aos Fundos Estaduais e Municipais, ficaram com apenas 0,40% (BOSCHETTI, 2005, p. 15). Fica evidente, portanto, que se não houver suficiência de recursos para sustentar a rede de proteção social prevista no SUAS, no sentido de que os repasses não sejam efetuados considerando um valor estipulado por atendimento, mas que a previsão orçamentária considere a totalidade da demanda social, mais uma vez a assistência social não será materializada.

Na impossibilidade de abordar descritivamente e analiticamente todos os elementos que compõem o desenho da nova política de assistência social, resta apontar que a NOB e a PNAS não tocam nas questões de âmbito estrutural e mais uma vez a política de assistência social é reeditada para “remediar os efeitos da Lei Geral da Acumulação Capitalista”, ou seja, perpetuando as práticas compensatórias, sem alterar a condição de classe dos usuários da política, pois as expressões da “questão social” que se constituem demandas da assistência, são abordadas como se fossem situações autonomizadas e estivessem descoladas da base desigual da sociedade burguesa. Ademais, verifica-se uma mudança na organização da política que mais se apresenta em atendimento à sua dimensão operacional do que em atendimento às reais necessidades de reprodução material e social dos usuários da assistência. Contudo, é válido destacar que, na trajetória da política de assistência social brasileira, o SUAS representa ainda possibilidades inequívocas de avanços na sua organização e no seu legítimo reconhecimento como política de Seguridade Social, ainda que existam diversas questões para serem debatidas e repensadas no terreno dual que se estabelece entre a concepção que historicamente se tem relegado à assistência e as necessidades reais que afligem a classe trabalhadora. Por estas questões, “o SUAS não pode ser encarado e executado como simples técnica de gestão”,

devendo ser assumido “como espaço de tensionamento do econômico, de ampliação de direitos, de articulação de políticas sociais e de radicalização da democracia” (BOSCHETTI, 2005, p. 15), a fim de que as condições objetivas para a superação do caráter subalterno histórica e culturalmente designado à assistência, sejam de fato consolidadas, o que obviamente não será viabilizado por uma iniciativa espontânea e desinteressada por parte do Estado burguês, mas somente sob contínua e incansável pressão política exercida pelos segmentos sociais progressistas.

O que fica evidente, por tudo analisado, é que as ações realizadas na esfera da assistência social têm obedecido aos critérios de redução de gastos, apregoado pelo neoliberalismo e claramente manifestos por uma política econômica de corte “anti-social”, o que recai sobre a assistência de forma ainda mais trágica, já que a ela sempre foi direcionada pífia parcela dos recursos da Seguridade Social. Em todas as esferas governamentais, assiste-se à retração do poder público no atendimento às demandas sociais, as quais são repassadas para o mercado e/ou para a sociedade civil, no âmbito das associações comunitárias, das instituições religiosas e da solidariedade individual. Pois, sobretudo nos casos das administrações municipais, a operacionalização dos programas de assistência é garantida (ou não) de acordo com a disponibilidade financeira das prefeituras, o que, quase sempre, está restrito ao atendimento de demandas imediatas, cujo atendimento não pode ser retardado ou mesmo repassado para o âmbito da sociedade civil. Nestas circunstâncias, a fragilidade das finanças municipais deve ser considerada.

As fontes certas de recursos para os municípios são duas: a sua receita tributária (receita própria) e as transferências constitucionais (federais e estaduais). A receita tributária municipal é constituída por: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – intervivos (ITBI); Taxas; Contribuição de Melhoria. Esta receita tributária própria não representa, em média, mais do que 15% dos recursos com que contam os municípios. As receitas de transferência são constituídas por: 22,5% do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza e 22,5% do imposto da União sobre produtos industrializados – que constituem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 25% do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS); 50% do imposto do Estado sobre a propriedade dos veículos automotores (IPVA); 50% do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR); 70% do imposto da União sobre operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários,

incidentes sobre o ouro (IOF-ouro). As transferências federais representam cerca de 60% do valor total das transferências, enquanto 40% representam as transferências estaduais. A fonte mais importante para a grande maioria dos municípios é uma transferência federal, o FPM (Fundo Público de Participação dos Municípios). Ele representa 75% do volume transferido aos municípios pela União. Quase a metade (44,8%) dos municípios de pequeno porte (até 10 mil habitantes) têm no FPM de 40% a 60% de sua receita total (BRAMAEKER, 1995, apud LESBAUPIN, 2000, p.48-49).

Os municípios de pequeno porte demográfico¹³⁹ são exatamente os mais pobres e dependentes do FPM, pois não possuem fontes de arrecadação significativas. Sabe-se, inclusive, como coloca Lesbaupin (2000, p.49), que os municípios que ampliaram sua receita após a Constituição de 88 foi em decorrência dos próprios investimentos dos governos municipais na arrecadação local. Logo, aqueles municípios que oferecem à população atendimentos mais estruturados no que se referem à saúde, educação, assistência social não é porque tiveram seus recursos ampliados, mas porque fizeram a opção de se empenhar na área social. Todavia, nos municípios em que as fontes de arrecadação são inexistentes ou muito pouco rentáveis, por não disporem de recursos suficientes para o atendimento das demandas locais em suas diversas áreas, os recursos advindos dos repasses federal e estadual acabam esgotando-se na sede municipal, não se estendendo aos distritos e à população que habita a zona rural.

Segundo os resultados do Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada em 2005, publicizada pelo IBGE, em parceria com o MDS, em 2006, os tipos de serviços disponibilizados na área da Assistência Social no Brasil, considerando a realidade dos 5.564 municípios pesquisados, concentram-se nas seguintes frentes de trabalho: 82,7% dos municípios possuem serviço de atendimento sócio-familiar; 79,9% prestam serviços de assistência material e/ou espécie; 43,3% possuem serviços específicos para execução de medidas sócio-educativas conforme o ECA; 58,3% oferecem ações na área de trabalho e renda; 68,3% realizam atividades recreativas, lúdicas e culturais; 21,9% oferecem serviço de abrigamento; 60,4% oferecem serviços de atendimento psicossocial; 20,7% possuem serviços de abordagem de rua; 74,9% prestam

¹³⁹ Segundo Lesbaupin (2000, p.49), os municípios de pequeno porte representam cerca de 45% do total de municípios no Brasil.

atendimento domiciliar, dentre outros. E, ainda, quanto à modalidade dos atendimentos: existe Plantão Social em 52,3% dos municípios; dentre os que oferecem serviços de acolhimento, 8% na modalidade de casa de passagem, 8,7% albergue, 26,8% asilo, 13,1% casa lar e 20,5% abrigo; 36% dos municípios possuem centros de atendimento à pessoa portadora de necessidades especiais; 17,4% possuem centros de atendimento ao adolescente autor de ato infracional; 34,9% possuem centros de geração de trabalho e renda, dentre outros.¹⁴⁰

A universalização dos atendimentos, neste contexto, não se apresenta objetivamente possível, sendo necessário estabelecer critérios de seletividade para o acesso aos serviços sociais públicos. A tarefa de medir o grau de pobreza das famílias, no sentido de se verificar “quem realmente tem direito de usufruir dos programas sociais”, tem sido demandada ao assistente social do município, ao qual é atribuído, pelo senso comum, o papel de “fiscalizador da pobreza”. Entretanto, para não se cair numa interpretação determinista destas questões, é preciso considerar, conforme Menezes (1998, p.51), que as políticas de assistência, “longe de serem um fator de ampliação da cidadania” são concebidas sob um caráter conservador, quando lhe é atribuído o papel, dentro do sistema, de “criação dos não-cidadãos ou pré-cidadãos”, cujo significado estigmatizante “contém o a priori da cidadania tradicional: ser ou não ser cidadão, eis o que sempre atravessa a questão, aí, no caso, mediada pelo merecimento, que permite ou não alguém ser assistido ou beneficiado”. Daí, a perspectiva determinista que anula o papel histórico dos sujeitos sociais que, ao invés de prezar por uma “adequação permanente” aos requisitos de acesso aos programas assistenciais, poderiam exercer seu protagonismo político na luta pelo reconhecimento de sua verdadeira cidadania, que certamente não está atrelada à retórica da “exclusão/inclusão” tão propagada pelos governos, e muito menos reduzida ao cumprimento das condicionalidades exigidas para a permanência nos programas.

¹⁴⁰ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC é realizada anualmente pelo IBGE, desde 1999, em todos os municípios brasileiros, buscando obter informações relacionadas à gestão de todas as prefeituras. No ano de 2005, a MUNIC teve como referência todos os 5.564 municípios brasileiros, instalados até 31 de dezembro de 2005. Os dados da pesquisa estão disponibilizados no portal do IBGE na internet, no sítio Perfil dos Municípios Brasileiros, apresentando informações sobre cada município brasileiro separadamente.

Sabemos, por fim, que os pauperizados e oprimidos deverão realizar uma verdadeira peregrinação pelas instituições, submetendo-se em todas elas a um mesmo ritual de seleção, onde aprenderão em geral as estratégias de sucesso para obter satisfação de suas reivindicações: estratégias essas, em geral, baseadas na alienação, privilégio ou astúcia individual ou coletiva (NETTO, 2005, p. 55).

Muitas vezes, quando as deliberações dependem de autorização da administração pública municipal, a necessidade do usuário é avaliada de forma moralista e vexatória, sendo necessário que o mesmo se apresente em condições miseráveis, muito mais além da linha de pobreza, para ter garantido seu direito.

Separar os mais necessitados, selecionar o grau de carência da demanda para incluí-la ou excluí-la dos recursos e serviços dos programas sociais, vem se constituindo em uma das atribuições historicamente persistentes dos assistentes sociais. (...) Processo que instala “clientelas” elegíveis para as quais se garante apenas e precariamente, em caráter muitas vezes complementar, o direito à sobrevivência. Processo cujo efeito social e político “encobre a relação de direito pela de subordinação” (YAZBEK, 2003, p. 150).

Dada a pouca efetividade que se constata nas ações de enfrentamento à pobreza via política de assistência social, no âmago da inscrição tardia do Brasil do projeto neoliberal, além de seu caráter compensatório diante das demandas das classes pobres, os serviços assistenciais nem mesmo representam a possibilidade de que os sujeitos, que deles dependem, tenham um espaço de reconhecimento de sua identidade sócio-política e de sua condição de classe, ao passo que torna pública a condição de “exclusão” a que são “enquadrados”, estigmatizando-os e os isolando como “desadaptados”, atribuindo às expressões da “questão social”, que vivenciam cotidianamente, o rótulo reificado das “situações sociais-problema”.

[...] é possível às classes econômica e socialmente desfavorecidas transformar suas necessidades em questões e incluí-las na agenda política vigente, desde que se transformem em atores sociais estrategicamente posicionados. Isto quer dizer que necessidades sociais só poderão se transformar em questões perturbadoras da ordem estabelecida (e definidoras de direitos, que deverão ser concretizados por políticas), se forem “problematizadas” por classes, frações de classes, organizações, grupos e, até, indivíduos, estrategicamente situados e dotados de condições políticas para incorporar estas questões na pauta de prioridades públicas. (PEREIRA, 2002, p.20).

Verifica-se, pois, que a deterioração dos programas sociais, especialmente aqueles ligados à assistência social, já frágeis e dispersos, está propositalmente relacionado com as mudanças provocadas pelo ajuste

econômico do projeto neoliberal que produzem diferentes graus de desmantelamento, “dependendo do padrão e do estágio de desenvolvimento das políticas e programas sociais existentes em cada país” (SOARES, 2001, p. 338). Todavia, há que se considerar que,

[...] como as necessidades básicas elementares, especialmente para as camadas mais pobres da população, são atendidas pelos serviços públicos, é preciso ter presente que se a situação é ruim com os serviços sociais de caráter público em virtude de sua precariedade e ineficiência, muito pior seria a situação sem eles. (FARIA, 1992, apud VIANNA, 2000, p. 153).

É inegável, porém, que o agravamento das expressões da “questão social” provocado pelas medidas de ajuste, produz uma piora ascendente das condições de vida daqueles grupos sociais pauperizados, cuja sobrevivência depende do acesso aos programas sociais públicos, o que desencadeia um agigantamento na demanda por serviços desta categoria. Neste contexto, o enxugamento dos investimentos no setor social pode ser apreendido como uma condição central da degradação das condições de vida de grupos sociais cada vez maiores.

As políticas sociais ficam, dessa forma, duplamente afetadas: pelo lado da demanda e pelo lado da oferta de serviços e benefícios. Esta última é restringida pelas medidas de ajuste, via corte de gastos e redução (provocada pela recessão), e via reestruturação do seu perfil, pela focalização e privatização. (SOARES, 2001, p. 338).

A renúncia explícita do Estado em assumir a prestação de serviços sociais sob uma direção universal implica no “retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social” (SOARES, 2001, p. 346) que passam a substituir os serviços públicos de forma discricionária. Daí, a ferocidade do processo de degradação da política de assistência em decorrência de três fatores que se inter-determinam: a negação do financiamento público, a ampliação da extensão e profundidade da pobreza e aumento inevitável da demanda por serviços sociais públicos.

O modo como funcionam as políticas sociais torna-se importante indicador das condições de vida das populações carentes, além da renda e do emprego. Ou seja, quando consideramos dois grupos populacionais carentes em igual situação de recessão econômica, está em melhores condições aquele que tem acesso a serviços e benefícios sociais públicos de forma suficiente e permanente (SOARES, 2001, p. 339).

Enfim, ao analisar a política de assistência social sob o jugo das relações conflituosas e indissociáveis do capital e do trabalho, que se manifestam na particularidade da formação social brasileira, “construída sob as determinações do capitalismo subordinado” (MENEZES, 1998, p. 129) e evidenciadas na unidade político-econômica que conduz o desenvolvimento do país no “patamar tardo-burguês” (NETTO, 1996, p. 105), verifica-se que a “dívida social” brasileira é “decisivamente influenciada pelo caráter acentuadamente concentrador (de renda, riqueza e propriedade), na atividade econômica, e excludente e restritivo, no âmbito das garantias sociais, do capitalismo tardio que se quer ‘flexibilizar’” (NETTO, 1996, p. 96).¹⁴¹ Na contramão desse processo que não se procura findar, dada à “particularidade do desenvolvimento subordinado na era do monopólio” (MENEZES, 1998, p. 122), efetivar a assistência social na forma de política pública – como expressão legal de um direito do cidadão e de um dever do Estado – significa explicitar a responsabilidade constitucional do poder público frente às demandas e necessidades sociais, que são sempre determinadas pela “assincronia entre o econômico e o político”, “originário de um capitalismo inconcluso” (MENEZES, 1998, p. 122). Dessa forma, a negligência e a inoperância diante das requisições políticas e econômicas encaminhadas legitimamente pela sociedade, através de suas organizações e entidades representativas, corroboram a “cultura política anti-Estado” que tem sido, “a pedra-de-toque do privatismo da ideologia neoliberal” (NETTO, 1996, p. 100). Estamos, pois, diante de um Estado que “avança em direção ao passado”, ao minimizar sua intervenção na esfera do bem-estar social, propondo “uma política de beneficiência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem ‘direitos’” (LAURELL, 2002, p. 163).

A assistência social ainda é tratada como uma área de caridade pública, da caridade prestada por instituições filantrópicas criadas para

¹⁴¹ “Apesar de sermos considerados a oitava economia mundial [...] o nosso tempo histórico é outro. Pertence à época do capitalismo excludente e pré-keynesiano. Entre nós temos ainda que enfrentar e resolver temas que nas nações modernas, de certa forma, já foram solucionados [...] Temos 31 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. A reforma agrária ainda está por se concluir e, por isso, temos 4 milhões de famílias sem terra. [...] A maioria da população (73,3%) não tem sequer carteira assinada; 30% (quase 50 milhões de pessoas) não tem sequer registro de nascimento, instrumento que expressa apenas um aspecto da dimensão mínima de cidadania. [...] O desemprego ronda em torno de 18 milhões de desempregados. [...] Este é o retrato do Brasil.” (SCHERER, 2000, p. 65).

cuidar dos excluídos. Essa postura pode ser observada nos órgãos do governo e no próprio CNAS, que não conseguiram ainda levar a assistência ao status de política pública, apesar do que a Loas prescreve. (IPEA apud RAICHELIS, 2000, p.157).

Sob estas proposições que aparecem obscurecidas pela máscara da “modernidade”, segue o Estado neoliberal que se limita a intervir no terreno social apenas para “aliviar” situações de extrema pobreza, mas parece que, na particularidade brasileira, nem isso se pretende concretizar. “O máximo que os neoliberais se permitem é conceber uma rede de proteção social para os mais pobres.” “O pouco que temos, diga-se, a duras penas construído ao longo da história inacabada, está sendo desmontado pela ‘nova’ direita instalada no poder, que projeta alcançar patamares de modernidade [...] numa era de regresso dos direitos sociais” (SCHERER, 2000, p. 66).

Nesse terreno adverso, o novo espaço político-institucional, consagrado na Carta Magna, que regulamenta a obrigação do Estado para com o cidadão através do compromisso democrático com o bem-estar e a igualdade social, permanecerá como um espaço de luta, vital para as classes trabalhadoras. Assim, dependerá da mobilização e organização dos setores democráticos da sociedade civil, da correlação de forças entre os diferentes atores políticos e sociais, a determinação do destino das políticas sociais e, em particular, das políticas de assistência social: elas poderão se somar aos esforços em direção a uma efetiva ampliação da cidadania, tornando-se um fator importante na construção de uma ordem social verdadeiramente democrática, na qual se dêem uma efetiva socialização do poder e da riqueza coletivamente produzida.

CAPÍTULO II
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE CRÍTICA
DO PROCESSO E RESULTADOS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988 E DA LOAS, OU REFORÇO DAS ORIENTAÇÕES
OFICIAIS-NEOLIBERAIS?

2.1 – PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS.

A questão da avaliação de políticas sociais, não tendo constituído uma tradição da administração pública brasileira, teve maior relevância a partir da década de 80, em decorrência das exigências no que se refere à apresentação de resultados para se garantir o financiamento de programas e projetos.

O processo avaliativo requer o estudo do processo de tomadas de decisões, a partir da identificação das forças políticas existentes e o choque de interesses no momento do estabelecimento de prioridades de ação e utilização do recurso público. Entretanto, as atuais tendências da avaliação negligenciam estas questões, dando maior importância à relação custo-benefício e ao cumprimento quantitativo de metas, distanciando-se, assim, da dimensão política da avaliação das políticas.

Segundo Aguilar e Ander-Egg (1995), o conceito de avaliação é complexo e extenso, uma vez que se trata de um processo sistemático de valoração ou julgamento.

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (p. 31).

Desta forma, entende-se avaliação de políticas como um processo sistemático de análise de uma atividade, de um projeto ou programa que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento (RICO, 2001, p.15). De acordo com Figueiredo & Figueiredo (1986, apud ARRETICHE, 2001, p. 30), por avaliação política entende-se a “análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. Neste sentido, Arretche (2001, p.30), aponta que a avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que

permeou o processo de adoção de uma determinada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis. Assim, a avaliação política requer a análise da operacionalidade concreta de determinada política, examinando os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública.

Nesse sentido, a avaliação de políticas está atrelada a concepções diferenciadas do que seja o bem-estar humano e social, envolvendo princípios de igualdade, justiça social, democracia, que se condensam na garantia ou não da cidadania, o que permitiria, inclusive, a definição de prioridades em meio a estes princípios. É a abordagem destas questões que permitem a avaliação política das políticas, a qual irá nortear o que se deve ou não considerar na implementação de determinada política para se medir as mudanças por ela provocadas. É, pois, a avaliação política que permite a análise e elucidação do critério ou de critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Desta forma, os princípios que se referem ao bem-estar devem refletir, em algum nível, um certo consenso social acerca dos valores que irão objetivamente direcionar a avaliação (Figueiredo e Figueiredo, 1986, apud CARDOSO, 1998, p. 49-50). Para tanto, a avaliação política torna necessária e imprescindível a participação pública em torno dos princípios e valores que irão definir a concepção de bem-estar no âmbito da política implementada. Contudo, a avaliação política não basta, mas é fundamental e deve estar acompanhada da verificação de dados concretos.

Resgatando a discussão teórica apresentada no presente estudo, examina-se que o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais no Brasil – seletivo, fragmentado, excludente e setorializado – requer a condução de uma gestão comprometida com processos avaliativos que não se limitem somente ao controle de resultados quantitativos, mas, sobretudo qualitativos, que expressem a mediação do que mudou no grau de qualidade de vida, no acesso a renda e trabalho, no nível de politização e de ocupação dos espaços públicos dos usuários desses serviços, entre outros aspectos. E, neste sentido, Cardoso (1998) problematiza a questão, uma vez que “partindo-se do princípio de que a qualidade de vida não é definível a partir de critérios científicos ou técnicos, a discussão deve ser remetida, então, para o âmbito político”, o que tem a ver com a dimensão pública de determinada

política, diferenciando-a de ações executadas por âmbitos privados ou “público não-estatais”, os quais não são submetidos às pressões políticas das reivindicações populares.

Resgatando a discussão teórica apresentada no presente estudo, examina-se que o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais no Brasil – seletivo, fragmentado, excludente e setorializado – concorre para a condução de uma gestão alheia a processos avaliativos que não se limitem somente a dados quantitativos mas, sobretudo qualitativos, que expressem a medição do que mudou no grau de qualidade de vida dos usuários desses serviços, sob uma perspectiva fundamentalmente crítica e transformadora.

[...] as avaliações quantitativas são fundamentais. Afinal, trata-se de gasto público na área social que deve indicar quanto e para onde se está dirigindo. O que se questiona é a manutenção exclusiva desta forma de avaliação. Uma definição de estratégia que atenda a necessidade da tomada de decisões no plano governamental e possibilite o controle social, deve, necessariamente, incluir formas diferenciadas de avaliação qualitativa, já que se espera informações sobre impacto e processos dos programas sociais. (LOBO, 1999, p.79).

O que se observa é que a administração pública no Brasil não cultivou no decorrer de sua história uma cultura de avaliação¹⁴² das políticas por ela implementadas, no sentido de analisar quantitativa e qualitativamente a efetividade do gasto público, seu sucesso ou fracasso na produção de mudanças efetivas nas condições de vida da população usuária destas políticas.¹⁴³ Além disso, a ausência de diagnósticos sociais, inviabiliza a identificação das reais demandas que permeiam as condições de vida da população usuária da assistência, o que impossibilita, inclusive, o monitoramento e a avaliação das intervenções, não havendo a construção de

¹⁴² A realização de uma avaliação de impactos ou resultados instrumentaliza os profissionais engajados na execução com informações a respeito das alterações efetivadas pelos programas e ações nas condições de vida dos sujeitos. Tendo-se assim, subsídios para avaliar quanto e como mudou a situação inicial, o ganho dos resultados gerais e adquirindo ainda conhecimentos e experiências para outros programas.

¹⁴³ Até a década de 60, a avaliação caracterizava-se por ser etapista, com ênfase nos custos e resultados. Após a década de 60, a avaliação tornou-se processual, tendendo a verificar melhor a qualidade das ações. Após a década de 90, novos sujeitos avaliadores entram em cena, quais sejam, agências multilaterais, empresas e fundações que passaram a adotar métodos pluralistas de avaliação, a fim de se relacionar o quantitativo e o qualitativo, viabilizando a avaliação participativa, porém, sob o postulado neoliberal que sobreleva a eficiência e a eficácia das ações públicas.

indicadores que possam ter como parâmetro as condições de vida da população, anteriores à intervenção, no intuito de se detectar o verdadeiro impacto obtido pelas ações de determinado programa social, e se este programa tem sido desenvolvido sob o marco da Constituição Federal de 1988 e da LOAS.

Essa ausência de processos avaliativos impede o monitoramento e a fiscalização por parte da sociedade civil organizada nos conselhos, o que se torna mais complicado pela não publicização dos gastos públicos, dos critérios de definição de prioridades e dos resultados efetivamente alcançados pelas intervenções governamentais.

Na perspectiva histórica e social defendida neste trabalho, a combinação da avaliação quantitativa e qualitativa torna-se fundamentalmente necessária para se analisar o alcance de determinados programas sociais, considerando, para isso, a preservação de alguns critérios gerais, ao mesmo tempo em que haja o respeito à diversidade pelo conhecimento das características peculiares de determinados segmentos sociais e de diferenciados contextos políticos, sócio-econômicos e culturais. Neste sentido, ratifico aqui a concepção de que “a opção pela avaliação qualitativa não significa uma contraposição à avaliação quantitativa, mas antes de tudo uma oposição às concepções positivistas que se pretendem neutras diante dos fatos sociais, justificando sua pretensa objetividade por meio da descrição quantificável dos fenômenos.”¹⁴⁴ Assim, a avaliação qualitativa deve permitir o desenvolvimento de um “processo de interpretação e explicação, levando em conta a historicidade, o movimento e a dinâmica da realidade social”,¹⁴⁵ sem perder de vista os atores protagonistas de todo este processo.

Em termos de métodos de avaliação, existe a predominância de métodos econômicos, preocupados em medir a relação custo-benefício, portanto, estritamente quantitativos, o que é insuficiente para dar conta da complexidade social. Assim sendo, as principais tendências contemporâneas da avaliação referem-se à eficiência, eficácia e efetividade, as quais são utilizadas como

¹⁴⁴ Sobrevivência e Cidadania. Avaliação qualitativa dos Projetos Alternativos Comunitários da Caritas Brasileira. Caritas Brasileira e Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 61. In: **Avaliação de projetos de defesa dos direitos da criança e do adolescente**, CFCH, UFRJ, p. 24. Disponível em <<http://www.cfch.ufrj.br>>. Acesso em 17 set. 2005.

¹⁴⁵ Idem, p. 24.

indicadores para se avaliar ações de planejamento, execução e resultados alcançados pela política abordada.

Em se tratando da eficiência, esta busca examinar os recursos dispensados para a implementação de determinada política, interessando sempre o menor custo, menor prazo, melhor qualidade, melhores resultados imediatos e, sobretudo, racionalidade na utilização dos recursos financeiros, materiais, e humanos.

[...] os estudos de avaliação da eficiência tornam-se cada vez mais necessários no Brasil porque, paralelamente à escassez de recursos públicos, os “universos” populacionais a serem cobertos pelos programas sociais são de enormes proporções. Quando um programa de merenda escolar deve alimentar 32 milhões de criança, por exemplo, a eficiência do gasto se impõe, dado que, vista negativamente, implica a virtual possibilidade de oferta desta fonte básica de alimentação a um exército de crianças dela dependentes. (ARRETCHE, 2001, p.35).

Dessa forma, embora as avaliações de eficiência sejam em grande parte negligenciadas, omissas e não publicizadas, não se pode deixar de enfatizar a sua grande utilidade por possibilitar o controle democrático do gasto público, haja vista que quando o Estado prioriza determinadas ações para serem financiadas com o dinheiro público, está gastando um dinheiro que é do contribuinte e a ele deveria retornar em forma de serviços sociais públicos de qualidade.

Para se mensurar a eficiência de uma política, faz-se necessário estabelecer uma relação entre o planejado e o realizado, a fim de se examinar o montante dos insumos necessários ao alcance dos resultados finais. Neste mesmo sentido, Aguilar e Ander-Egg (1994, p.63) definem a avaliação de eficiência como um processo em que se mede o custo previsto para a consecução de determinados resultados, a fim de estabelecer o grau de rentabilidade ou aproveitamento de recursos, e até que ponto os gastos se justificam pelos resultados.

Uma política eficiente, portanto, é uma política capaz de garantir a utilização otimizada dos recursos, além de ser um indicador de produtividade das ações implementadas e, neste sentido, Meldolesi (1996, apud CARDOSO, 1998, p.49), aponta que nas relações custo-benefício, verifica-se como foi gasto o dinheiro, no pressuposto de que o dinheiro bem gasto é aquele que não foi gasto. A eficiência envolve, portanto, a relação das demandas de

intervenção e a gama de recursos disponíveis para o atendimento das mesmas, num processo estrito de comparação racional e tecno-burocrática entre os custos econômicos e resultados, em termos de quantidade e racionalidade, sem, porém, privilegiar a relação entre os recursos disponibilizados e as reais demandas sociais. Uma das restrições atuais da avaliação de políticas está relacionada à utilização de critérios fundamentalmente econômicos, de natureza administrativa-contábil, pois, no âmago do Estado capitalista, as políticas sociais são compreendidas como “investimento social”, como “gasto” ou “custo”.

Conforme o relato de Lobo (2001, p.79), o que se tem organizado, no âmbito federal, são sistemas de informação ocupados em monitorar a administração de insumos financeiros, que não publicizam resultados inerentes à eficácia dos programas, mas “serve, quando, muito, para penalizar entidades governamentais que estão inadimplentes com prestações de contas de recursos oriundos do governo federal ou com pagamentos de dívidas”.

Evidentemente, o conceito de eficiência no âmbito público é diferenciado do setor privado, tendo em vista que as ações públicas não visam meramente à redução de custos, mas têm o objetivo de provocar mudanças nas condições de vida do público usuário, o que também não exclui a tendência de se buscar o maior nível de eficiência possível, a fim de se evitar gastos desnecessários e o melhor aproveitamento dos recursos. Em se tratando de políticas sociais, o uso de critérios de eficiência deve introduzir, além da dimensão econômica, o nível de satisfação da população atendida, uma vez que estas políticas precisam ser eficientes em dois aspectos distintos: o operacional e o político.

Quanto à avaliação de eficácia das políticas, esta requer que se tenha previamente relacionado os objetivos e metas a serem alcançados, considerando que a eficácia corresponde ao resultado de um processo, ao exame e comparação dos objetivos e metas previstos para serem alcançados em tempo determinado, haja vista o plano, programa ou projeto inicialmente proposto. Desta forma, para se identificar a congruência entre as ações planejadas e as realizadas faz-se necessário apreender as mudanças correspondentes aos objetivos e metas do projeto. Entretanto, no que se refere à política pública, o estabelecimento de critérios para se medir a eficácia fica bastante comprometido, haja vista que os objetivos se apresentam geralmente

de forma generalizada, desconsiderando as particularidades que caracterizam localidades específicas.

Considerando que por avaliação de eficácia entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos¹⁴⁶, o avaliador normalmente estabelece uma equação entre as metas propostas e, com base nas informações acessíveis, as relaciona às metas efetivamente alcançadas, concluindo se houve sucesso ou fracasso na implementação de determinada política. A grande dificuldade, porém, é quanto à confiabilidade das informações publicizadas, pois, pode-se observar a tendência a camuflar os resultados negativos e a apenas dar visibilidade aos considerados positivos. Logo, para se garantir a veracidade das informações acerca dos resultados obtidos por determinada política é necessário que se realizem pesquisas de campo para se aferir o processo de consecução dos objetivos previamente anunciados.

Uma vez estabelecida a análise entre objetivos e resultados, deve-se considerar que nem todos os produtos de uma política revelam a sua eficácia, pois efetivamente não provocam as mudanças esperadas nas condições de vida da população, pelo menos de forma imediata, como no caso da geração de renda, emprego, por exemplo, reafirmando sua condição de pobreza. Neste sentido, as mudanças provocadas mais a longo prazo pela ação de uma determinada política e outros condicionantes sócio-históricos, que poderiam significar os desdobramentos de resultados imediatos, somente serão verificadas através da avaliação de impacto, que se mostra mais complexa e abrangente para se conferir o desempenho de uma política pública. Por exemplo, um programa estatal de erradicação da desnutrição infantil, a partir do controle do peso e do fornecimento de alimentos complementares a famílias desprovidas de recursos próprios para garantirem uma alimentação diária de qualidade às suas crianças, pode produzir resultados quantitativos relevantes, no que se refere às crianças que deixam de apresentar um quadro de desnutrição. Tal programa, portanto, pode apresentar-se bem sucedido em termos de sua eficácia, por possibilitar o alcance de significativos resultados imediatos. Entretanto, para se identificar a efetividade desse programa seria

¹⁴⁶ Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, *apud* ARRETCHE, 2001, p.34).

preciso mensurar, a longo prazo, se houve rebaixamento no índice de incidência de doenças relacionadas à fragilidade do sistema imunológico, causada pela desnutrição, porém, a aferição deste indicador, muitas vezes, seria impossível, haja vista que para que as crianças atendidas pelo programa se mantivessem nutridas, seria preciso ir muito mais além de suas ações imediatas, dando condições às famílias de permanentemente garantirem às suas crianças uma alimentação diária rica em nutrientes.

No que se refere à efetividade, entende-se que seja a relação entre as ações executadas por determinado programa e os resultados e/ou impactos alcançados, elencando, assim, resultados de mais longo prazo, impactos positivos e/ou negativos, em termos de mudanças efetivas nas condições de vida que caracterizavam a população, anteriormente à implementação do programa.

De acordo com a definição de Figueiredo e Figueiredo (1986, apud ARRETCHE, 2001, p.32), por avaliação de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso no que se refere às efetivas mudanças nas condições sociais prévias de vida das populações atendidas pelo programa sob avaliação, o que ocorre pela necessidade de se demonstrar que os resultados produzidos na realidade social foram possíveis sob a ação desempenhada pela política que está sendo avaliada, sem que seja, porém, uma análise desistoricizada, apartada da totalidade social, reduzida ao estabelecimento lógico da relação direta e mecânica entre “causa e efeito”.

A avaliação de efetividade requer a abordagem de indicadores em nível macrossocial, os quais nem sempre estão disponíveis já que alguns resultados podem ser manifestos em prazos longos ou mediante indicadores que exigem uma aferição mais complexa, a partir de uma visão de totalidade da realidade em que incidiram as ações de uma política em particular. Desta forma, tornam-se também necessários procedimentos que viabilizem a interação de uma política pública com outras políticas que tenham incidência sobre o mesmo público, com objetivos macrossociais convergentes, o que viabilizaria a construção de indicadores comparativos, possibilitando uma visão mais global das ações governamentais.

Na verdade, pode-se dizer que não há uma tradição brasileira em se avaliar a efetividade das políticas públicas, embora o discurso analítico destas políticas procure sempre correlacionar, mesmo que de forma superficial e sem fazer menção a problemas estruturais, certos valores e ideais, contidos na concepção de bem-estar, à expectativa de que as políticas implementadas minimizem os índices de pobreza e desigualdade que recaem brutalmente sobre a população brasileira.

Em suma, no sentido de ultrapassar as atuais tendências da avaliação de políticas públicas é preciso, pois, espraizar um debate que possibilite a participação dos setores sociais progressistas envolvidos na luta pela efetivação das políticas sociais na perspectiva do direito, considerando que não bastam procedimentos técnico-burocráticos e a observação de critérios econômicos e numericamente mensuráveis. É preciso que se conjugue a isto uma análise política, que não se atenha a resultados imediatos, restritos a determinada localidade, sem considerar as determinações macrossocietárias; ou que sejam generalizados, sem contemplar as questões singulares de cada território, para que seja possível um movimento de mediação com o contexto social mais amplo, elencando as questões estruturais que se refletem em circunstâncias singulares e impedem a efetividade de determinada política pública.

Ademais, a administração pública no Brasil, como também em outros países latino-americanos, não desenvolveu ao longo do tempo a cultura¹⁴⁷ da avaliação de impacto das políticas públicas.

Para definir a avaliação de impacto, Roche (2002, p.37) refere-se à análise sistemática das mudanças¹⁴⁸ duradouras ou significativas – positivas ou

¹⁴⁷ “[...] é preciso assinalar que na sociedade capitalista as classes fundamentais implicam formas de ser e estar no mundo assim como aspirações sociais e projetos societários antagônicos. Daí decorre o fato de que a esfera da cultura é marcada e determinada pelo conflito resultante deste antagonismo histórico-genético, pela luta entre a conservação e a superação da ordem social vigente. Neste sentido, a cultura não é apenas conservação das tradições, mas também um campo prospectivo.” (ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Cultura e universidade no Brasil dos anos sessenta**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Niterói:UFF, agosto de 1996).

¹⁴⁸ Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, *apud* SILVA, 1997, p.79), uma política pode gerar *impactos objetivos* ao causar mudanças quantitativas nas condições de vida da população-alvo; *impactos subjetivos*, alterando o “estado de espírito” da população, ou seja, possibilitando a ampliação da consciência política e da participação das camadas populares; *impacto substantivo*, ao mudar qualitativamente as condições de vida da população.

negativas, planejadas ou não – na vida das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações. Neste sentido, as mudanças que ocorrem (podendo ser planejadas, estáveis e previsíveis, ou repentinas, descontínuas e imprevisíveis) dependem da articulação de fatores relacionados às condições presentes em determinada situação e às ações a elas direcionadas, o que quer dizer que a utilização dos mesmos insumos em um momento futuro provocariam outros resultados, considerando que os fatores que determinaram os resultados em um primeiro momento sofrerão mudanças produzidas pelo próprio decurso da história.

É preciso considerar que mudanças nunca são produtos isolados de um processo, segundo Roche (2002, p.42), sendo, pois, resultados de processos mais amplos, produtos de uma miríade de fatores sociais, econômicos, políticos, históricos e ambientais que englobam, inclusive, a luta pelo poder entre diferentes grupos de interesse. Compreender esses processos é fundamental para se mediar com o contexto mais amplo, as mudanças provocadas por determinada política, através de programas e/ou projetos implementados em dimensões específicas de espaço e tempo.

[...] a avaliação de impacto tem sido vista como parte da etapa de avaliação (de modo a prever as conseqüências ambientais, sociais ou econômicas e reelaborar um projeto, se necessário) tanto como um tipo específico de avaliação que ocorre perto ou após o encerramento de um projeto (de modo a revisar o impacto anterior e informar os planos futuros ou políticas revisadas). (ROCHE, 2002, p.44).

Ratifica-se aqui a análise de Roche, embora haja interesses diversos e antagônicos que perpassam a avaliação de políticas sociais, evidenciados em perspectivas distintas para se julgar o impacto de determinada intervenção, é preciso considerar, sobretudo, o posicionamento do público usuário. Desta forma, deve-se considerar todas as mudanças, sejam positivas ou negativas, sejam previstas ou inesperadas. Assim, de acordo com o autor, para se medir os resultados efetivos de determinado programa ou projeto, é preciso indagar se os mesmos resultados teriam sido alcançados caso a intervenção não tivesse sido realizada, estabelecendo, portanto, uma relação de causalidade entre ações e resultados. De fato, somente a avaliação de determinada política pública poderá identificar a relação entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social que antecedeu à sua implementação. Neste

sentido, para Figueiredo e Figueiredo (1986, apud ARRETCHE, 2001, p.31), a avaliação constitui-se pela utilização de métodos e técnicas de pesquisa capazes de estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, considerando que sem a intervenção do programa x não se teria obtido o resultado y. Entretanto, esse tipo de análise nega qualquer perspectiva histórico-dialética que pudesse orientar os processos avaliativos, pois propõe uma visão isolada do programa e de seus resultados, como se estes não fossem também determinados pelo contexto político, sócio-econômico e cultural onde se gestaram, pela dinamicidade da história, pelas demandas que tornaram necessária a organização do programa, como também os condicionantes histórico-conjunturais provocadores das mudanças. Recorre-se, assim, à lógica simplista de causa e efeito, no âmbito microssocietário, a-histórico e a-crítico, sem considerar o contexto mais amplo de onde advém a gama de fatores e processos que provocam rebatimentos diretos sobre a realidade específica em que se constituiu a intervenção.

Uma avaliação de impacto requer subsídios que devem ser construídos preliminarmente à intervenção, tendo em vista a construção de indicadores sociais que possam retratar a realidade que demandou determinada intervenção. Porém, esse procedimento não deve ocorrer no sentido de se prever resultados futuros, engessando-os como metas a serem atingidas, haja vista a multiplicidade de fatores que perpassam as condições de vida da população demandante da assistência social. Assim, como propõe Lobo (2001, p.76), anteriormente à implementação, verifica-se a necessidade de se entender a viabilidade política, econômica e institucional dos programas a serem implementados, o que contribuiria para o encaminhamento devido das ações. Todavia, os impedimentos históricos que se concentram no interior da administração pública brasileira, evidentemente atrelados a interesses de classe, dificultam a construção de indicadores de viabilidade, já que se trata de uma atividade que, neste âmbito, não se apresenta factível, por uma série de fatores, dentre os quais, a não priorização das demandas sociais na agenda de investimentos públicos, o que carreta a ausência de recursos humanos e financeiros.

Ressalta-se que a avaliação só pode ser garantida e viabilizada pela informação. A estruturação de sistemas de informações acessíveis é

fundamental para um mínimo de factibilidade da avaliação, como aponta Lobo (2001, p.80). Mas, para se garantir a veracidade destas informações é preciso que sejam continuamente retroalimentadas, considerando que a dinamicidade do processo de implementação de um programa ou projeto produz indicadores que se diferenciam a todo o momento. Assim sendo, o processo de monitoramento é fundamental para se detectar, desde o início, aspectos do programa que precisam ser revistos ainda no momento da implementação, além de possibilitar a identificação de variáveis que mais tarde servirão de subsídios para a avaliação.

Conhecer detalhadamente o processo de construção dos programas e projetos, a definição de prioridades, a proposta inicial de intervenção, as formas de alocação de recursos humanos e financeiros, as forças políticas que permeiam o espaço de implementação e as condições de vida prévias que caracterizam a população usuária, são requisitos capazes de impedir uma compreensão limitada e distorcida sobre o que realmente se está avaliando. Neste sentido, a politização do processo de avaliação depende de reflexões que permeiam o contexto em que se está intervindo de forma totalizante, compreendida na dinâmica histórica.

Há que refletir sobre questões tais como o ambiente político no qual os programas se desenvolvem, as forças políticas que se contrapõem ou se aliam para apoiar ou sabotar o programa, o ideário econômico-financeiro que preside a determinação sobre a alocação do gasto público, as concepções sobre a maior ou menor necessidade de democratização do Estado, a visão sobre os princípios da eficiência, efetividade e eficácia das ações governamentais na área social (LOBO, 2001, p.77).

Desta forma, os mesmos recursos e esforços empregados em diferentes momentos e/ou lugares produzirão resultados distintos, o que ratifica a imprescindibilidade de se compreender o contexto local, as relações de poder, as condições de vida da população e a dinâmica histórica-política-social em que está inserida. São particularidades que têm que ser confrontadas com questões estruturais, já que sofrem os rebatimentos advindos deste âmbito.

É, pois, neste sentido, que Netto¹⁴⁹ vislumbra a grande contribuição teórico- metodológica que a tradição marxista pode oferecer à organização dos

¹⁴⁹ Palestra proferida no Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil, realizado em junho de 2003 pelo NEPPS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, em Cascavel/PR.

processos avaliativos das políticas sociais, partindo de uma visão rigorosa da relação Estado/Sociedade Civil, das determinações postas à política social pela política econômica e dos fatores históricos determinantes da gênese e do desenvolvimento da “questão social”. Nesta perspectiva de análise, o autor aponta que se torna necessário compreender a articulação que se estabelece entre as políticas sociais e a dimensão macro-econômica de determinada conjuntura histórica, bem como as forças políticas que protagonizaram o processo de formulação destas políticas sociais e que estão na base de sua implementação e, assim, localizar a articulação ou a inarticulação entre projetos, programas e políticas diversas, tomando como eixo de análise a dupla função das políticas sociais, qual seja: o atendimento, em certa medida, de interesses e necessidades da população como também, e ao mesmo tempo, a legitimação da ordem burguesa.

O desenho das estratégias de avaliação deve considerar variações que permeiam circunstâncias específicas em um mesmo programa, sobretudo, aqueles cuja abrangência é de nível nacional. Logo, antes de se pensar nos possíveis resultados alcançados de forma homogênea e generalista num país marcado pela heterogeneidade, deve-se considerar os insumos administrativos disponibilizados, a correlação de forças políticas existente e as condições de vida que caracterizavam o público anteriormente à intervenção. Entretanto, é preciso ter a clareza de que as políticas sociais são executadas em particularidades históricas diversas, confrontando-se com o real movimento da história, onde comparecem uma miríade de tendências como “produtos de determinações e movimentos impossíveis de serem apreendidos ex ante, para além da sua tendencialidade” (MONTAÑO, 2003, p. 229).

Dessa forma, é necessário considerar que toda metodologia de avaliação deve interrelacionar elementos quantitativos e qualitativos, distanciados de técnicas burocrático-estatísticas, viabilizando, inclusive, a participação de outros sujeitos que não sejam parte da equipe administrativa, especialmente, os próprios usuários dos programas sociais.

Ao chamar os usuários a serem protagonistas do processo de avaliação é imprescindível que este não se restrinja à pesquisa para a extração de informações, mas que haja a preocupação em se retornar para esses sujeitos as conclusões que se produziram a partir das informações deles extraídas. E

que possam, inclusive, sugerir, opinar e apontar novas formas, meios e prioridades de intervenção, o que irá alimentar o processo de revisão e aperfeiçoamento dos programas. Por outro lado, o problema ainda maior reside no fato dos usuários serem chamados a emitir sua satisfação com relação aos programas sociais, sem que sejam munidos de qualquer critério crítico. Então, é óbvio que não o fazem contrastando as eventuais mudanças de situação com seus direitos constitucionais e com a LOAS, mas apenas declarando sua satisfação pelo atendimento de necessidades imediatas decorrentes dos processos de pauperização.

Não há dúvidas, porém, de que há uma tendência histórica na administração pública brasileira, e também nos demais países latino-americanos, em trabalhar pela predominância do autoritarismo e da centralidade das decisões governamentais. E, neste sentido, recusam a adesão a uma cultura de avaliação democrática, já que isto demandaria a publicização de resultados e impactos, muitas vezes negativos, que poderiam culminar no fortalecimento de um movimento popular de contra-hegemonia, ou seja, de questionamentos, de críticas e proposições que efetivamente pudessem ameaçar o poder político dominante. No entanto, segundo Lobo (2001, p.77), essa resistência do poder público a procedimentos avaliativos não tem sido verificada através de proibições diretas, mas se constitui sutilmente na colocação de entraves burocráticos, na falta de apoio financeiro, político e institucional para a realização dos encaminhamentos necessários.

Finalmente, uma das grandes questões que merece ser enfatizada nos debates atuais, de acordo com Lobo (2001), é a cultura inerente à administração pública brasileira, formada na busca unilateral por informações quantitativas, entendendo a avaliação dos programas sociais como uma atividade meramente fiscalizatória e “policialesca”, e não como forma de controle institucional e administrativo, cujas possibilidades culminariam no avanço do controle social dos programas sociais. A institucionalização de avaliações que mesclam informações quantitativas e qualitativas, respaldadas sob uma perspectiva histórico-crítica, não pode ser conciliada com o caráter controlador que assumiu a administração pública brasileira.

Cabe também mencionar, ainda neste contexto, que a descontinuidade político-administrativa, característica histórica da administração pública

brasileira, afeta diretamente a implementação de programas sociais, tendo rebatimentos sobre a avaliação a que se procede. Questionamentos relevantes sobre este aspecto são apontados por Lobo (2001, p.82) e merecem ser aqui ratificados: Como garantir que um programa que começou em determinada administração possa ter uma avaliação conseqüente, que não seja “contaminada” pela opinião, “boa ou má”, sobre os antecessores? De que forma a própria transição de uma administração para outra afetou a implementação do programa de maneira que influenciasse os seus resultados? Respostas a estas questões seguem uma tendência conflitante que, no jogo das forças políticas, ou são negligenciadas ou deturpam os efetivos resultados de um programa, seja publicizando seus resultados positivos ou realçando seus impactos negativos, visando não à efetiva avaliação destas ações, mas à construção de opiniões político-eleitorais positivas.

Um outro fator debilitante dos processos avaliativos está relacionado com questões institucionais e administrativas, principalmente no que se refere a programas assistenciais, cujas diretrizes advêm da esfera federal, sendo consolidadas em rígidos planos diretórios, que desconsideram todas as particularidades de realidades com equipamentos escassos e recursos humanos despreparados.

Além disso, o controle que efetivamente se realiza sobre os programas implementados pelo governo no âmbito da assistência social, especialmente sobre aqueles que têm por objetivo o repasse de renda mínima, apresenta um cunho moralista e estigmatizador que perpassa pela preocupação unilateral com o que os usuários destes programas estão gastando o dinheiro que lhes é repassado, ao passo que, contraditoriamente, o controle sobre os gastos públicos não é realizado. E, neste sentido, os dispêndios com estruturas burocráticas têm servido apenas para centralizar informações com um fim em si mesmas, não havendo a sua devida socialização e politização nos debates sociais. A avaliação de impacto, nestes contextos, de acordo com Roche (2002, p.319), também requer que se verifique o profundo impacto sobre aquelas estruturas que personificam as relações de autoridade, poder e controle e que determinam até que ponto as pessoas e os grupos podem praticar escolhas em atendimento a interesses e necessidades da coletividade.

É de fundamental importância assinalar neste debate, conforme o ex-ministro Bresser Pereira (1997), que a administração pública brasileira, no contexto da Reforma do Estado, apresenta-se cunhada por procedimentos gerenciais, burocráticos, exclusivamente orientada para resultados, para o ajuste fiscal, para a privatização e para desregulamentação, a fim de que se estabeleça no setor público uma administração pública gerencial pautada na lógica contábil, e totalmente desinteressada em implementar quaisquer processos e procedimentos que pudessem viabilizar o protagonismo político dos setores populares progressistas no controle das ações na esfera pública, já que, no plano da racionalidade governamental, o “excesso” dos direitos constitucionais impedem a racionalidade administrativa.

Indubitavelmente, todas as questões expostas culminam para a não efetivação de avaliações de impacto no âmbito da política pública de assistência social, reforçando o caráter meramente executor e burocratizado das ações estatais. Na verdade, preocupações com a relação custo-benefício e com a aferição de resultados quantitativos estão à frente da necessidade de identificação do impacto efetivamente produzido pelas intervenções governamentais, uma vez que esse tipo de avaliação requer análises mais politizadas, que possam mediar realidades específicas, particulares, com o contexto sócio-político-econômico mais amplo, elencando questões que, inevitavelmente, colocarão em xeque a estrutura societária vigente.

Com o agravamento da questão social, ocorre o crescimento da fome e da miséria, fazendo com que as ações no campo social sejam colocadas para essa população como a “única via pela qual uma parcela da população brasileira consegue chegar às condições mínimas para sobreviver, para se reproduzir socialmente [...] Para muitos e muitos nesse país, o único modo de sobreviver é recorrendo à assistência social.” (STEIN, 1999, p.40 apud YAZBEK, 1997).

As condições materiais concretas que geram a pobreza e a miséria não estão sendo questionadas na raiz, transformando o “assistido” das políticas sociais em um eterno dependente do assistencialismo estatal, já que não tem outra saída para a sua sobrevivência. É claro que o atendimento às necessidades materiais imediatas desses sujeitos precisam de uma resposta urgente, também imediata, o que, entretanto, não perpassa pela via do assistencialismo, haja vista que, como Marx, já sustentava,

o primeiro pressuposto de toda a existência humana, e, portanto, de toda a história é que os homens devem estar em condições de viver para “poder fazer história”. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção de meios que produzam a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material.¹⁵⁰

Portanto, em conformidade com a perspectiva assumida na LOAS, a Assistência Social é dever do Estado. E, sendo assim, exige a delimitação e o cumprimento de responsabilidades definidas nas três esferas de governo, no que se refere à organização de serviços de proteção social, garantia de recursos orçamentários, implementação de programas em caráter permanente, responsabilização por processos avaliativos dos impactos sociais, publicização do poder decisório, o que supõe, enfim, uma explícita responsabilidade estatal

Todavia, enquanto as políticas sociais de assistência forem implementadas através de ações paliativas no intuito de cumprir a função de minimizar as desigualdades sociais, aliviando a coerção explícita da superexploração do trabalho, pela recusa de efetuar a crítica à estrutura política e econômica brasileira, a assistência social não poderá se constituir efetivamente como política pública, em detrimento de ações fragmentadas, descontínuas e distantes do que realmente se constitui direito social.

Por todo o exposto, resta aos setores populares progressistas e às categorias profissionais engajadas no planejamento e execução das políticas públicas, colocar na pauta das lutas sociais, a reivindicação por avaliações participativas, a publicização de resultados e recursos gastos e dos critérios de definição de prioridades, socializando e democratizando o processo político de tomada de decisões. É claro que os procedimentos avaliativos não serão os únicos fatores determinantes para a garantia da qualidade e da universalidade dos serviços públicos, mas serão fundamentais para a viabilização do controle social e para o fortalecimento da organização e da participação política dos segmentos populares na luta pela conquista e garantia dos direitos sociais.

¹⁵⁰ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.21.

2.2- O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

Teoricamente, a avaliação é uma das etapas das políticas sociais, destinada a indicar sua reformulação, seja durante sua implementação, seja posteriormente. Na verdade, os tipos de controle previstos pelo governo são eventuais e informais, apenas se importando com indicadores que denotem a relação custo-benefício e que apresentem resultados positivos de relevância numérica. Neste sentido, o controle previsto pelo governo visa ao enfraquecimento de mecanismos de participação democrática, especialmente quanto ao controle social exercido pelas camadas populares nos processos decisórios da política estatal.

É, pois, nesse contexto em que ficam comprometidas as ações de avaliação sobre a assistência social, o que dificulta ainda mais a sua configuração como política pública, ficando restrita a ações pontuais, imediatas, sem um controle permanente, sobretudo, em sociedades extremamente preocupadas com o impacto eleitoral. Nestes contextos, à avaliação das políticas públicas não tem sido atribuída grande importância, já que as falácias que constituem as campanhas eleitorais exercem maior influência nas decisões governamentais, no que se refere à definição de prioridades, formulação, financiamento e implementação de um programa público.

A partir do governo FHC (e com nítida continuidade no governo Lula¹⁵¹), assiste-se a uma radical alteração em relação aos direitos sociais prescritos no plano legal, sobretudo, no que se refere aos serviços essenciais como saúde, educação, assistência social e saneamento, os quais, na Constituição de 88, considerados “direito do cidadão e dever do Estado”, foram transformados em barganha para o mercado, ao passo que o Estado se desobriga de um dever

¹⁵¹ “O governo Lula tem convivido com uma grande contradição em seu discurso: adotar uma perspectiva de ‘inclusão social’ mantendo a política econômica herdada do governo de Fernando Henrique Cardoso claramente promotora da desigualdade social no país. Constatase que a seguridade social pública está vivendo um processo de desmonte: os direitos conquistados pelos trabalhadores no âmbito da previdência social, por exemplo, foram subtraídos, destacando-se: a queda no limite do teto da aposentadoria, cobrança da contribuição previdenciária dos pensionistas e aposentados e a criação de um amplo mercado para a previdência complementar, colocando os trabalhadores num horizonte de riscos e incertezas.” (Carta aos assistentes sociais brasileiros reunidos no XXXIII Encontro Nacional CFESS/CRESS, na cidade de Curitiba (PR), entre os dias 4 e 7 de setembro de 2004).

constitucional. Da mesma forma, quando a demanda é repassada ao setor “público não-estatal”, não se garante direitos e sim coloca as camadas populares à mercê da solidariedade alheia. O controle¹⁵² destas formas de prestação de serviços é realizado de forma burocrática, segundo critério de resultados, a que os usuários não têm acesso.¹⁵³

É inegável, pois, que o Estado burguês, apesar de se apresentar como representante dos interesses gerais da sociedade, toda a sua estrutura político-administrativa tem sido utilizada para garantir os interesses das classes dominantes. Nesta direção, a ampliação dos espaços “participativos” ou a declaração de meras intenções de “inclusão social”, não exonera o Estado de seu caráter de classe.

[...] para o pensamento liberal, o Estado existe com a finalidade de garantir interesses que estão fora da esfera estatal; o Estado representaria o interesse de todos, mas tal interesse se expressaria precisamente na conservação de uma esfera de interesses singulares situada num mundo “privado”, no qual o Estado não deve intervir. Esta é a lógica liberal: o Estado em si não representa interesses concretos; ele assegura que os interesses se explicitem, em sua esfera própria, que é a esfera privada. Não é por acaso, portanto, que o pensamento liberal se centra no postulado da limitação do poder, em contraste com o pensamento democrático, que tem como eixo central a distribuição (ou socialização) do poder. A preocupação do liberalismo é limitar o poder; daí a exigência do Estado-mínimo, do Estado que só intervém quando estritamente necessário. Dessa forma, o Estado garante o interesse de todos, mas não representa diretamente o interesse de ninguém. Seria ilegítimo um Estado em que interesses privados específicos prevalecessem na ordem pública, ou onde essa ordem interferisse na ordem privada. Por isso, o Estado-mínimo tem por função manter, mas fora dele, uma esfera de interesses. (COUTINHO, 1989, p.49).

¹⁵² Segundo Bresser Pereira (1998), podem existir três formas de controle social, quais sejam: aquele exercido pelo mercado através da competitividade; controle do Estado através da fiscalização e do sistema jurídico; e o controle da sociedade civil através de suas organizações sociais, dos conselhos, conferências, etc. Em se tratando dos tipos de controle exercido pelo governo, estes se apresentam informais, eventuais, essencialmente quantitativos, baseados em critérios de eficiência e eficácia e, sobretudo, visando à apresentação de resultados por parte de órgãos cuja transparência e veracidade são questionáveis. Neste sentido, o controle previsto e exercido pelo governo sobre as ações públicas compromete o controle social que deveria ser exercido pela sociedade civil através de espaços coletivos, com poder deliberativo garantido no processo decisório da política estatal.

¹⁵³ No incidente da falta de fornecimento de energia elétrica pela Light, FHC declarou, através do porta-voz da Presidência da República, que os problemas de fornecimento de energia elétrica no Rio “deixaram de ser uma questão do governo” visto que a fiscalização e regulação do setor estão sob a responsabilidade da Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica (Folha de São Paulo, 18/02/98 *apud* SILVA, 2001, p.40). Eis aí um exemplo que não deixa negar que “a lógica da autonomia do mercado e das instituições privadas prevalece em detrimento do direito do ‘cidadão’”, negligenciado a viabilidade do acesso e do controle da população a bens de consumo coletivo.

No governo FHC, sobretudo, as formas de controle¹⁵⁴ das ações estatais voltaram-se para critérios de eficiência, ou seja, para a relação custo-benefício, impedindo a polemização pública sobre iniciativas que intensificaram o processo de exclusão social, num momento de retrocesso histórico no que se refere às conquistas sociais. Assim sendo, a ofensiva neoliberal tem como principal alvo os direitos sociais universalizados pela Constituição de 88, aos quais é atribuído um caráter de excesso que sobrecarrega o Estado, dificultando o processo decisório e saturando a agenda pública de gastos sociais. A este contexto, o Estado se refere como situação de “ingovernabilidade”, em que a despolitização das expressões da “questão social” e a “desconstitucionalização” de certos direitos sociais apresentam-se como solução.

No que se refere à política de assistência social, os desdobramentos desta conjuntura política e econômica são ainda mais trágicos, por ainda não ter consolidado um lugar de reconhecimento no âmbito da seguridade social, ao ser entendida como um campo de ajuda à pobreza, não coexistindo com o direito ao trabalho, além de servir para enfraquecer o potencial político-transformador da luta dos trabalhadores. Na contracorrente desta tendência, o SUAS é regulamentado como uma nova forma de orientação estratégica da política de assistência social, inovando ao dar ênfase à avaliação como um dos pilares de sustentação de sua estrutura técnico-operativa.

A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de

¹⁵⁴ De acordo com o Programa de Fortalecimento da Função da Avaliação na América do Sul, que reúne Brasil, Argentina e Chile, com vistas a fortalecer os sistemas de avaliação e acompanhamento de projetos públicos, sendo coordenado pelo IPEA e pelo PNUD no caso do Brasil, iniciado ainda no primeiro mandato do governo FHC (tendo continuidade no governo Lula), “os novos paradigmas para o funcionamento dos aparatos do Estado, centrados na busca permanente de maior eficácia e eficiência da gestão pública e em maior controlabilidade social de seus processos e resultados, passam a dominar as estratégias de reforma administrativa. E é nesse contexto que os países da América Latina procuram realçar a importância da avaliação das ações de governo como instrumento indispensável para esses novos estilos de gestão do setor público”. Dentre os objetivos do programa, está “o desenvolvimento de sistemas de gestão pública visando permitir a transparência na implementação das diversas ações de governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo para a sociedade”. Mas, até que ponto os indicadores demonstrados pelo governo retratam as mudanças que realmente seriam necessárias para a melhoria das condições de vida e trabalho dos sujeitos atendidos pelos programas ofertados no âmbito público?

Assistência Social – SUAS. Trata-se, pois de uma construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação. (BRASIL/PNAS, 2004, p. 58).

Em atendimento às sucessivas e insistentes deliberações das conferências nacionais de assistência social, desde a primeira realizada em 1995 à quarta realizada em 2003, objetiva-se a implantação de um sistema oficial de monitoramento e avaliação que possibilitasse a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos em contribuição com a formulação e execução da política nas três esferas de governo (BRASIL/PNAS, 2004, p. 59).

A PNAS/2004 ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, dando-lhes “um sentido técnico e político”. Até hoje, quando muito, a avaliação da assistência social só tem ocupado o lugar técnico-operacional, sob uma perspectiva instrumentalista, racional-burguesa. “Trata-se de pensar políticas de monitoramento e avaliação como táticas de ampliação e de fortificação do campo da assistência social” (BRASIL/PNAS, 2004, p. 14). Contudo, esta perspectiva de superação dos procedimentos tradicionais, ainda não se consolidou de fato, estando apenas definida no nível da proposta de mudança contida na PNAS/2004 e na NOB/2005.

Produção de informações e conhecimento para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores, e que incida em um real avanço da política de assistência social para a população usuária é o produto esperado com o novo ideário a ser inaugurado neste campo específico (BRASIL/PNAS, 2004, p. 58).

A PNAS/2004 aponta cinco critérios que irão orientar o exame da política de assistência social: 1) a análise das demandas voltadas para a assistência social deve ser pautada na dimensão ética de apreendê-las como condição advinda de uma situação social coletiva e não transformada em casos individuais, em “situações sociais-problema”; 2) conhecer os riscos e as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, o que se pressupõe que seja a partir do exame da condição de classe, do lugar social, político, econômico que ocupam na sociedade; 3) uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, ou seja, as singularidades e particularidades, o que “exige confrontar a

leitura macro social com a leitura micro social”; 4) entender que a população pauperizada apresenta necessidades sociais, mas não no nível da carência individual, do problema de caráter, e sim considerando os sujeitos, enquanto sujeitos políticos que fazem história e que têm potencialidades de coletivamente lutarem por uma transformação social; 5) identificar as forças sociais que subsistem relutantes em meio à precariedade das condições de vida e trabalho da maioria esmagadora da população.

A garantia dos pressupostos supra mencionados, depende de uma abordagem do real em sua totalidade para analisar/identificar as demandas da assistência social e para situar esta política no terreno social, perante às outras políticas, assim como seus resultados e impactos.

[...] ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover o impacto positivo nas condições de vida (BRASIL/PNAS, 2004, p. 44).

Além disso, a PNAS/2004 assinala a preocupação de considerar as particularidades territoriais para a elaboração e o direcionamento da política de assistência social. Serão caracterizados os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Sistema Nacional de Informações de Assistência Social¹⁵⁵, sendo que os indicadores construídos deverão mensurar nos territórios específicos as situações de riscos sociais e violações de direitos, o que compõe o campo da Vigilância Social¹⁵⁶, uma das referências para a

¹⁵⁵ De acordo com as definições da PNAS/2004, o Sistema Nacional de Informações de Assistência Social contribuirá para a construção de indicadores que sejam específicos dos diversos espaços territoriais, em conjunto com os censos do IBGE, para compor os Campos de Vigilância Social, locais e estaduais, no redirecionamento do atual desenho da rede sócio-assistencial, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar (p. 45).

¹⁵⁶ Refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre as famílias e pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos, vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de apatização social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários (BRASIL/PNAS, 2004, p. 39).

organização dos serviços sócio-assistenciais. Espera-se, porém, que não sejam construídas meras variáveis sobre as quais se deva intervir no sentido de controlar “situações sociais problema”.

Neste sentido, a NOB/2005 prevê a instituição de plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal, pautado nas diretrizes da PNAS/2004, para os municípios habilitados na gestão básica, gestão plena e esfera estadual (BRASIL/NOB, 2004, p. 101-103). Ao instituir o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social, apoiando estados, Distrito Federal e municípios na sua implementação, o governo federal deverá efetivar o planejamento, o controle das ações e avaliação dos resultados da Política Nacional de Assistência Social, implementando-os em conjunto com as demais esferas de governo. Ainda, deve desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área, em conjunto com o órgão competente do MDS e com institutos de ensino e pesquisa (BRASIL/NOB, 2005, p. 112-113).

[...] à medida que cresceu a importância do Estado, para o conjunto do sistema econômico, cresceram também as exigências relacionadas com a coleta de informações, a sistematização de dados, a análise de problemas, a formulação de previsões, a tomada de decisões, o controle da execução, e a avaliação dos resultados particulares e gerais dos planos, programas e projetos (IANNI, 1979, p. 311).

A organização de uma política de avaliação que pudesse ser desenvolvida no interior do MDS, atuando junto aos programas de assistência social e de segurança alimentar, demandou a formação de uma infra-estrutura político-administrativa a partir da criação de órgãos e técnicas de pesquisas, gestão da informação, construção de indicadores, publicização de resultados, análise, formulação e execução da política de monitoramento e avaliação. Assim, anteriormente à deliberação oficial do SUAS, o MDS vem construindo um sistema de avaliação e monitoramento concentrado na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI¹⁵⁷, desde janeiro de 2004, criada

¹⁵⁷ São competências da SAGI, conforme regimento interno do MDS: I - desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e programas referentes ao desenvolvimento social e combate à fome; II - elaborar, propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento social e combate à fome, voltados à promoção: da capacidade de pensamento e formulação estratégicos,

juntamente com o ministério. Trata-se de uma estrutura burocrática, dispondo de certas modalidades do pensamento técnico-científico, constituído na esfera do poder, como ramificação da tecnoestrutura¹⁵⁸ estatal, onde “ocorre o sistemático encadeamento recíproco das relações políticas e econômicas no nível das decisões” (IANNI, 1979, p. 316).

Mais do que em qualquer outra esfera do Estado brasileiro, a tecnoestrutura é a esfera do poder na qual se verifica (de modo mais direto e sistemático) o intercâmbio e a metamorfose do político em econômico, e vive-versa (IANNI, 1979, p. 316).

À SAGI cabe direcionar os processos de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS, controlados no âmbito das respectivas secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar – SESAN; a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS; a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC.¹⁵⁹ A SAGI

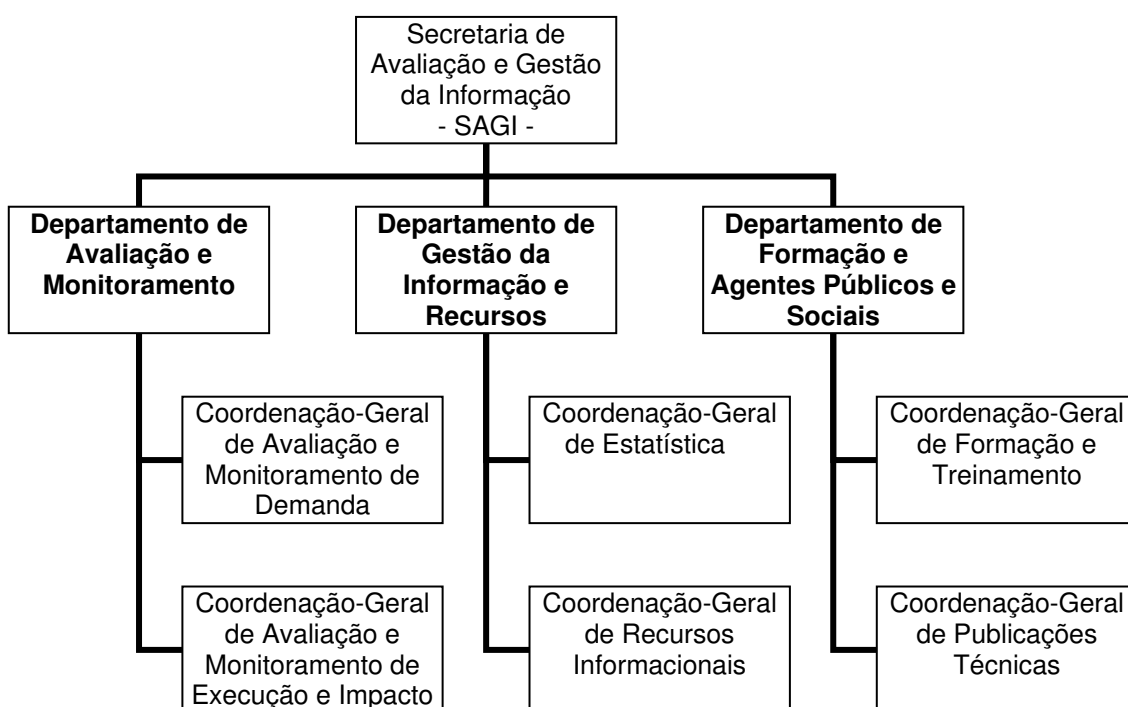
incluindo-se desenvolvimento de sistemas de identificação de populações e áreas vulneráveis, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados e do desempenho organizacional; de provimento de informações adequadas à formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento social e combate à fome; de concepções de estruturas organizacionais eficientes e modelos de gestão voltados para resultados; de transparência, controle social, prestação de contas e conduta ética na gestão pública; da otimização de alocação de recursos para o alcance dos resultados visados; de sistemas de informações, aprendizado, competências e conhecimento necessários à excelência dos processos organizacionais; de formação e capacitação de gestores nos níveis federal, estadual e municipal e agentes sociais do uso e desenvolvimento de sistemas de informação e metodologias de avaliação e monitoramento de políticas de desenvolvimento social e combate à fome; e III - promover a gestão do conhecimento, o diálogo de políticas e a cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, Poderes e esferas federativas e outros países. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria-de-avaliação-e-gestão-da-informação-sagi>>. Acesso em 23/02/2007.

¹⁵⁸ Segundo Ianni (1979, p. 315), a *tecnoestrutura estatal* é uma “estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico.” Para o autor, a *tecnoestrutura* contém a *tecnocracia*, sendo, portanto, mais abrangente. “A noção de tecnocracia envolve, fundamentalmente, o conjunto de técnicos (economistas, engenheiros, agrônomos, geólogos, urbanistas, arquitetos, educadores, calculistas, cartógrafos, desenhistas, estatísticos, etc) que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle” dos planos de governo. Ao passo que a noção de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle das políticas econômicas e sociais (IANNI, 1979, p. 315).

¹⁵⁹ No âmbito da SESAN, estão organizados nacionalmente os seguintes programas: Programa de Aquisição de Alimento – PAA; Construção de Cisternas; Distribuição de Cestas; Hortas Comunitárias; Cozinhas Comunitárias; Restaurantes Populares; Educação Alimentar; Bancos de Alimentos. No âmbito da SNAS, ocorre a gestão dos seguintes programas: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Benefício de Prestação Continuada – BPC; Agente Jovem; Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos – PAC; Atenção às Pessoas com Deficiência – PCD; Atenção à Pessoa Idosa – API; Programa de Combate ao Abuso Sexual e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – SENTINELA; Programa de Atenção Integral à Família – PAIF. No âmbito da SENARC, dá-se a gestão do programa Bolsa Família, em esfera nacional.

não atua diretamente com os municípios, tendo sido estruturada para conduzir os processos de avaliação e monitoramento apenas em nível nacional.¹⁶⁰

A estrutura organizacional da SAGI é subdividida em três departamentos: Departamento de Avaliação e Monitoramento; Departamento de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos e Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais, cujas atribuições são distribuídas conforme o organograma¹⁶¹ a seguir:



A experiência da SAGI no âmbito das ações de avaliação e monitoramento foi recentemente divulgada nacional e internacionalmente através da publicação do Management of Social Transformations Programme – MOST¹⁶², realizada em parceria entre o MDS/SAGI e a UNESCO, representando a primeira edição da série especial sobre experiências

¹⁶⁰ Foi criado do Comitê Gestor de Tecnologia e Informação, composto por membros de todas as secretarias, sendo responsável pela política de informação, estabelecendo “regras e padrões em relação aos sistemas de informações gerenciais e executivos, às tecnologias utilizadas, integração entre bases de dados, infra-estrutura” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 17).

¹⁶¹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/organograma>>. Acesso em 19/02/2007.

¹⁶² O MOST é um programa de investigação social, criado pela UNESCO em 1994, que “tem por objetivo principal construir pontes entre a pesquisa, os formuladores de política e tomadores de decisão e a prática, subsidiando o desenvolvimento de políticas públicas eficientes que, de fato, possam transformar a realidade dos países” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p.5).

governamentais brasileiras em políticas públicas no Brasil. Nesta publicação, são apontados duas inovações primordiais trazidas pela instituição do Sistema de Avaliação e Monitoramento do MDS – SAM:

[...] primeiro, na perspectiva da institucionalização da função da avaliação e monitoramento como parte do processo de gestão dos programas; segundo, na perspectiva do accountability, por meio da publicização de indicadores de monitoramento, publicação dos resultados de estudo de avaliação e disponibilização à comunidade científica dos microdados da pesquisa (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 11).

O accountability refere-se à “responsabilidade de prestar contas”, em nome da demonstração de uma demagógica “transparência e confiabilidade”. Na verdade, a intenção não é dar visibilidade a indicadores que possam instigar a crítica e a insatisfação popular mediante à realidade trágica escondida por trás das ações do governo. A publicização de dados e informações governamentais dá-se de maneira falaciosa, pois são ressaltados, com toda ênfase, os números de atendimentos, o volume dos gastos, a quantidade de programas e serviços, mas não se revelam o caráter pontual dos atendimentos, a insuficiência dos recursos frente às reais demandas da população ao lado da falta de priorização de demandas face à escassez de recursos, o sucateamento dos programas e serviços prestados, mascarando a verdadeira intencionalidade do Estado burguês que não é a de possibilitar que os segmentos pauperizados tenham sua condição de classe subalternizada suprimida, mas para que apenas sejam servis à ordem social burguesa e se conformem com suas condições de vida, sem que se altere o status quo.

A instituição e regulamentação da Política de Monitoramento e Avaliação do MDS, deu-se através da Portaria nº 329, de 11 de outubro de 2006, publicada no Diário Oficial da União em 13 de outubro de 2006.¹⁶³ Sob as indicações contidas nesta legislação, a SAGI orienta as ações do SAM, que é constituído de dois subsistemas: o de monitoramento e o de avaliação. Para esta secretaria, o conceito de monitoramento

[...] consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. [...] capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 22).

¹⁶³ A Portaria Nº 329, de 11/10/2006, segue no Anexo A.

O sistema de monitoramento¹⁶⁴ tem o objetivo de desencadear um processo contínuo de acompanhamento dos programas em relação às metas pré-estabelecidas, através da produção de indicadores¹⁶⁵ que irão constituir um banco de dados continuamente retro-alimentados e disponibilizados on line. Para tanto, houve a estruturação de uma base de dados, a construção de indicadores padronizados e o desenvolvimento de ferramentas informacionais (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 27). Sua principal matéria-prima são os dados operacionais dos programas, produzidos nos diversos departamentos e secretarias do MDS e também por outros ministérios, prefeituras, organizações da sociedade civil. Dentre os sistemas de informações existentes no MDS, estão o Cadastro Único dos Programas Sociais – CadÚnico, regido pela Caixa Econômica Federal; o Sistema de Informação de Acompanhamento Físico e Financeiro das Ações de Assistência Social – SIAFAS-Web, regido pela SNAS; o Sistema de Revisão da Avaliação Social do Benefício de Prestação Continuada – REVAS-BPC-LOAS, regido pela DATAPREV.

Para coletar, processar dados e informações no processo de cálculo de indicadores, a SAGI desenvolveu duas ferramentas computacionais: o Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas – DICI-VIP e a Matriz de Informações Sociais – MI Social. O DICI-VIP armazena informações de variáveis, programas e indicadores de todos os programas do MDS, sendo

¹⁶⁴ Constituem ações de monitoramento, sem prejuízo de outras que estejam em acordo com a definição estabelecida pelo caput, as atividades seguintes: I – definição do conjunto mínimo de indicadores que devem ser monitorados por cada programa ou ação; II – definição do conjunto mínimo de dados que devem ser coletados por cada programa ou ação; III – acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos programas e ações; IV – construção e implantação de sistemas de informações dos programas e ações; V – coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações; VI – supervisão in loco dos programas e ações executados pelo MDS ou por seus parceiros governamentais e não-governamentais; VII – produção de indicadores referentes aos programas e ações; e VIII – análise dos indicadores referentes aos programas e ações (Portaria nº 329, de 11/10/2006, Art. 2º, Parágrafo Único).

¹⁶⁵ O conceito de indicador apresentado pela SAGI é o seguinte: “Um indicador consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. Os indicadores de monitoramento da SAGI foram agrupados nas seguintes classes: “estrutura” – valores relativos à execução físico-financeira, à infra-estrutura, etc.; “processo” – valores relativos às etapas/relações que fazem parte da implementação do programa; “resultados” – valores relativos ao alcance de metas do programa (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 17).

composto de vários dicionários: Dicionário de Variáveis; Dicionário de Indicadores; Dicionário de Programas; Dicionário de Fontes, disponibilizados no site do MDS. Quanto à MI Social, é uma ferramenta que disponibiliza informações na forma de indicadores, organizados por território em que há a atuação dos programas sociais do MDS. A MI Social e o DICI-VIP estão integrados. Os indicadores sociais agregados na MI Social são provenientes das variáveis e indicadores dos programas armazenados no DICI-VIP (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 28-38).

Quanto ao entendimento que se tem sobre avaliação, esta é definida como “estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos”, visando melhorar as atividades em andamento e subsidiar o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras. “Estudos de avaliação são sempre pesquisas aplicadas, cujos resultados servem ao mesmo tempo como instrumento de melhoria da gestão e accountability da política” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 23).

Acho que uma das diferenças da avaliação para a pesquisa acadêmica stricto sensu é que a avaliação tem uma finalidade prática, necessariamente tem que produzir uma informação que possa ser apropriada pelos gestores para subsidiar a tomada de decisões. Ela tem um elemento prático que é importante (L.O.F./Coordenador Geral do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI).

Neste sentido, o conteúdo das avaliações feitas sob o financiamento do MDS segue um curso notadamente operacional, com críticas reduzidas, além de pouco enfatizadas e evidenciadas, esgotando-se na análise do programa definido como objeto de avaliação, o qual é apreendido de forma autonomizada, sem ser compreendido como uma ação inscrita em uma política social mais ampla e complexa. Dito de outro modo, os programas sociais são avaliados estritamente com relação à sua lógica interna, no sentido de dar visibilidade aos resultados imediatos de maior robustez quantitativa, sem fazer qualquer referência a parâmetros advindos das legislações que orientam (ou pelo menos deveriam orientar) a organização da política de assistência social, ou mesmo à formulação original dos programas sociais, como no caso do Programa Fome Zero.

De outra forma, as avaliações desenvolvidas por núcleos de pesquisa acadêmicos financiados por instituições de fomento independentes, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, têm muito mais perspectivas e possibilidades de apresentarem um conteúdo analítico provido de críticas e percepções de alcance mais abrangente, considerando a historicidade e a contraditoriedade que perpassam as relações sociais no mundo capitalista.

O sistema de avaliação¹⁶⁶ foi organizado com a finalidade de produção de estudos e pesquisas sobre os vinte e um programas que estão sob gestão direta do MDS, sendo os recursos alocados para este fim proporcionalmente aos recursos dispensados na execução de cada programa.¹⁶⁷ A realização de pesquisas empíricas como recurso metodológico para a avaliação de tais programas, sem dúvida, é um avanço, pois a pesquisa não tem uma trajetória consolidada no âmbito da administração pública brasileira, sobretudo, com a finalidade de avaliação. Contudo, estas pesquisas têm nulo seu caráter político-democrático, ao serem encomendadas e reguladas pelo MDS, servindo ao jogo de estratégias do Estado burguês para se manter hegemônico.

Apesar disso, a SAGI representa o reconhecimento da avaliação, atrelada à pesquisa, como um instrumento de gestão permanente e indispensável, mas que se esbarra na cultura que historicamente se construiu em torno dos processos avaliativos, taxados como atividade “policialesca e fiscalizatória”. “A avaliação foi sempre confundida com fiscalização. [...] a área de avaliação tem que, de alguma maneira, ir ganhando a confiança dos avaliados e aí, pra isso, ela tem que ser útil para os avaliados” (L.O.F./Coordenador Geral do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI). No sentido de transpor

¹⁶⁶ São consideradas ações de avaliação qualquer estudo ou pesquisa referente aos programas e ações que tenha um dos seguintes objetivos: I – análise da implementação de programas e ações; II – análise de resultados imediatos dos programas e ações; III – análise dos impactos ou efeitos dos programas e ações; IV – análise da eficiência, da equidade, da eficácia ou da efetividade de programas e ações; V – análise do perfil dos beneficiários dos programas e ações; VI – elaboração de diagnósticos de perfil da demanda; VII – avaliação da satisfação de beneficiários/usuários; VIII – avaliação da qualidade dos serviços prestados, e IX – elaboração de estudos de “linha de base” (Portaria nº 329, de 11/10/2006, Art. 4º, Parágrafo Único).

¹⁶⁷ A relação de pesquisas contratadas pelo MDS, de 2004 a 2006, está no Anexo B.

essa idéia reproduzida no âmbito de governos anti-democráticos, a Portaria N^o 329, de 11 de outubro de 2006, em seu art. 5^o, diz o seguinte: “As ações de avaliação possuem natureza e objetivo distintos das ações de fiscalização e auditoria, com as quais não se confundem”.

Era comum a confusão entre, por um lado, avaliação e, por outro, fiscalização e controle, o que produziu alguma resistência em relação ao papel da SAGI. A avaliação tampouco era vista como “necessidade”, e muito menos prioridade, uma vez que, para os responsáveis pelos programas, o objetivo principal era conseguir, eles mesmos em circunstâncias adversas, o cumprimento de suas metas físico-financeiras. Junto a isso, uma vez que o tempo político não coincide com o tempo da produção de conhecimento, freqüentemente identificava-se a idéia de pesquisa a uma atividade “acadêmica”, e não como prática para produção de conhecimento que, ao seguir procedimentos metodologicamente apropriados, pode ser mais demorada (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 17).

Contudo, o que se tem verificado na prática é que tal discurso tem sido utilizado para que o MDS consiga a devida abertura junto aos governos locais para a realização das pesquisas, porém, a efetiva ruptura com o caráter policialesco e controlador ainda não ocorreu, sobretudo, através da criação do Índice de Gestão Descentralizada – IGD, pela Portaria GM/MDS N^o 148, de 27 de abril de 2006, publicado no DOU em 28/04/2006. O IGD é um indicador que condiciona as transferências de recursos financeiros do Governo Federal aos estados e municípios que aderiram ao Programa Bolsa Família. O cálculo é feito a partir de quatro variáveis que representam 25% do total de seu valor: qualidade e atualização das informações do CadÚnico, apuradas por percentual de cadastros válidos; atualização da base do CadÚnico; informações sobre o acompanhamento da condicionalidade de freqüência escolar; informações sobre o acompanhamento da condicionalidade de saúde. A média aritmética deste cálculo varia de 0 a 1, mas o município não pode ter um IGD menor que 0,4, senão o repasse de recursos é suspenso. O que se verifica, na verdade, é a sobreposição de mecanismos de controle por parte do MDS, sobre as esferas de governo, sendo que a ponta de seus desdobramentos vai incidir diretamente sobre os usuários da assistência social. Pois, se não permanecem em condição de extrema pobreza ou se não cumprem à risca as condicionalidades referentes à freqüência escolar e aos comparecimentos nos postos de saúde, serão duramente responsabilizados, sem que sejam consideradas as condições adversas em que se encontram,

não por mera opção ou incapacidade subjetiva, mas por determinações de ordem macro-estrutural, que estrangulam as possibilidades de poderem construir outras estratégias de sobrevivência que lhe permitam a satisfação de necessidades básicas.

Para cumprir seu papel neste contexto, a SAGI desenvolveu, de forma pragmática, um ciclo interno dos processos de avaliação, que está apresentado esquematicamente no Anexo C, sendo sintetizado a seguir: primeiramente se define o programa a ser avaliado, discutindo com a respectiva secretaria finalística sobre os aspectos específicos que deverão ser pesquisados; passa-se à elaboração do Termo de Referência – TOR, validado pela respectiva secretaria finalística, que consiste no documento que irá estabelecer os parâmetros técnicos¹⁶⁸ e jurídico-administrativos¹⁶⁹ para os editais de seleção e contratação de instituições que irão executar a pesquisa de avaliação; em seguida à contratação dos estudos, opera-se o acompanhamento do processo pelos técnicos da SAGI em todas as suas fases, definindo detalhadamente, juntamente com a instituição contratada, o desenho, a amostra da pesquisa e os instrumentos de coletas de dados, de acordo com os recursos e fontes de dados disponíveis¹⁷⁰; no momento da coleta de dados, um representante da SAGI realiza pelo menos uma visita de campo, junto com os pesquisadores da instituição contratada; ao final do processo de coleta e análise de dados e informações, há o encaminhamento do relatório final aos gestores das secretarias finalísticas e a apresentação dos resultados ao MDS; a divulgação

¹⁶⁸ Definem o escopo, os objetivos, a metodologia, cronograma e custos do projeto de pesquisa, tais como: a dimensão do programas a ser avaliada (avaliação de processos ou resultados), a amostra representativa nacional ou regional (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 39).

¹⁶⁹ Referem-se aos requisitos exigidos, tanto pelo MDS, pela legislação brasileira como por organismos internacionais parceiros, em relação aos procedimentos de seleção e contratação como: a apropriação dos microdados por parte do MDS, o perfil e experiência técnica da equipe executora (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 39).

¹⁷⁰ A metodologia da pesquisa (como a amostra representativa e os instrumentos de coletas de dados) é elaborada pela instituição contratada, com base nos parâmetros previamente definidos no TOR, devendo ser ao final, discutida e aprovada pela SAGI, o que impõe grande limite à autonomia das instituições pesquisadoras, cujo aporte teórico-metodológico não será conduzido livremente, mas sutilmente modelado e regulado pela SAGI, que obviamente, assim o faz em atendimento aos interesses políticos e econômicos do governo. “A gente já tem uma definição prévia, quando a gente vai contratar, se a pesquisa vai ser uma pesquisa quantitativa, qualitativa, se vai usar um questionário fechado ou se vão ser várias entrevistas. Isso já está tudo previamente definido, até porque estas coisas têm implicações de custo” (L.O.F./Coordenador Geral do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI).

dos resultados dá-se por meio de seminários, via publicações¹⁷¹, como os Cadernos de Estudo de Desenvolvimento Social e livros, sendo a disponibilização pública dos microdados após quatro meses do encerramento do processo, através do Consórcio de Informações Sociais – CIS, desenvolvido pela USP em parceria com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, podendo ser livremente acessado via internet¹⁷².

[...] o nosso papel principal passa pela identificação das prioridades do que deve ser avaliado, quais programas devem ser avaliados, ou dentro dos programas, quais dimensões devem ser prioritariamente avaliadas. A partir disso nós fazemos uma concepção de como deve ser esta avaliação do ponto de vista de seu desenho. Então esta concepção do desenho metodológico, de como deve ser esta avaliação, de quais objetivos dessa avaliação, qual programa, de quais dimensões do programa, isso é concebido internamente. Uma vez concebido esse desenho da avaliação, o projeto da avaliação, se faz um termo de referência e a partir daí se contrata geralmente por processos licitatórios mesmo, e aí vão ter várias instituições que vão se candidatar apresentando propostas e orçamentos e aí você contrata uma instituição para realizar aquele estudo. Uma vez contratada, se vai ter um trabalho que é de acompanhar a execução desse estudo, discutir com as equipes contratadas a realização desses estudos. [...] há uma negociação com a equipe que foi contratada, que venceu uma licitação e vai realizar a pesquisa, um diálogo no sentido de ajustar às vezes uma expectativa da equipe que vai realizar a pesquisa com a necessidade do ministério (L.O.F./Coordenador Geral do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI).

Os métodos utilizados nas pesquisas avaliativas não são objetivos nem neutros, sobretudo porque os Termos de Referência – TOR – construídos no âmbito do MDS têm uma direção dada, a ser cumprida pelas instituições contratadas, sob pena de não aprovação dos planos de trabalho ou suspensão do pagamento no decurso da pesquisa.¹⁷³ “Se, no final, a instituição contratada não apresentar um relatório com os resultados que o ministério quer, o relatório é devolvido para ser ajustado. [...] Se continuar não atendendo os objetivos do ministério, a última parcela do pagamento é suspensa” (J. V. / Diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI).

¹⁷¹ A relação das publicações já realizadas pela SAGI/MDS estão apresentadas no Anexo D.

¹⁷² O endereço eletrônico de acesso é o seguinte:

<<http://www.nadd.prp.usp.br/cis/politicaspUBLICAS>>.

¹⁷³ “O que nós fazemos, na verdade, é procurar garantir que a qualidade do produto que nos seja entregue seja consistente com o que foi contratado. Nós participamos do desenho da investigação, discutimos a metodologia [...] Então, na verdade, estamos preocupados com a qualidade do produto que nos será entregue e qualidade do processo que culminou na feitura desse produto” (R.P.S. / Secretário de Avaliação e Gestão da Informação / SAGI/MDS).

[...] acho que deveriam ser mais abertos para a questão da metodologia que eles pedem. Que eles abrissem mais editais com termos de referência que dessem à instituição mais liberdade de atuação. Porque se eu respondo a um edital que me diz que eu tenho que fazer a pesquisa dessa e daquela forma, eu tenho que cumprir aquele termo de referência e às vezes não necessariamente eu acho que aquilo é o ideal para aquele tipo de pesquisa. [...] E no máximo que a gente pode mudar é alguma coisa ou outra, e nunca você pode mudar coisas que possam ser significativas porque tem que responder o termo de referência e, do contrário, você não está cumprindo o contrato. Os termos de referência já vêm prontos. [...] Quando a contratação é feita por licitação e concorrência, os termos de referência já vêm bem mais fechados [...] (S. D. / Coordenadora do DATAUFF/ Instituto contratado pela SAGI/MDS).

A avaliação da política de assistência social circunscreve um “campo de disputa sobre os significados de direito e cidadania” (MACEDO; BRITO, 2004, p. 75), que são determinados pelas finalidades pragmáticas da gestão pública, dados os modos como os programas sociais são concebidos e operacionalizados nos contextos particulares em que é executada a assistência social.

No âmbito do Estado burguês, as avaliações obviamente não são desenhadas para privilegiar os ângulos da democratização e do protagonismo político das coletividades nos processos decisórios, que elas supostamente deveriam alimentar. Não se promove o controle da sociedade sobre as ações públicas, mas se recriam formas de controle, dominação e policiamento, mormente, sobre os usuários dos programas sociais. Verificam-se, pois, dois projetos distintos de assistência social em confronto.

Um consubstanciado em propostas minimalistas que representa o ideário neoliberal, e outro, inspirado na visão universalista dos direitos sociais e da cidadania, pautado pela Constituição de 1988, como marco conceitual de referência. Esse confronto entre modelos assistenciais opostos se insere no movimento de redefinição do papel do Estado brasileiro (MACEDO; BRITO, 2004, p. 43).

Os atuais processos de avaliação, em geral, têm atribuído aos programas sociais uma aparência empírica que escamoteia o seu conteúdo contraditório e tenso, sendo conduzidos de modo “despolitizado e despolitizante” (MONTAÑO, 2003, p. 273). Os indicadores publicizados pelo MDS, empobrecidos de conteúdo analítico, tendem a “escamotear a necessária visão crítica” sobre os processos da atual conjuntura. “A gente não faz avaliação da política. A gente faz avaliação dos programas para atender demandas operacionais” (J. V. / Diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI).

[...] a avaliação [...] pode contribuir pra verificar se está atingindo seu público, se está tendo efeitos, que efeitos está tendo. E para responder perguntas específicas que os gestores aqui querem saber. Será que os beneficiários que a gente tava querendo alcançar, estão sendo alcançados? Por que tem muita gente que procura e não tem acesso? Quais são os motivos? A avaliação responde a perguntas específicas. No caso da avaliação que é feita a partir do MDS, ela vai responder a perguntas dos gestores, dos dirigentes, perguntas que são importantes para o ministério. É diferente de uma avaliação feita por uma universidade independente, em seus núcleos de pesquisa, que não vai ser aplicado. Aqui, é uma pesquisa que tem um objetivo, que é aplicada, pra melhorar a gestão dos programas, os efeitos do programa. Então é uma pesquisa de caráter aplicado. O que interessa mais ao ministério, pra saber se a coisa está funcionando, se o dinheiro está sendo bem aplicado. A gente não tem o interesse da avaliação de política. Tem gente que faz, a gente faz fóruns a gente chama, reúne pesquisadores externos. Mas, quando a gente encomenda uma pesquisa, a gente tem as perguntas que a gente quer responder. Não são os pesquisadores que vão formular as perguntas. Eles têm autonomia pra fazer a análise que eles quiserem. A gente tá contratando esses pesquisadores justamente pra produzir um serviço pra gente. Mas, a gente é que define o que a gente quer. E o que a gente quer tem que ser de acordo com os interesses do ministério. Por isso que eles têm autonomia pra fazer análise, mas eles têm que responder a perguntas que a gente quer que respondam (J. V. / Diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI).

O avaliador é “instrumentalizado, manipulado, refuncionalizado” para apenas manipular os instrumentos sem sequer ir para além da dimensão aparente da “realidade, para além da fenomenicidade, da pseudoconcreticidade” (MONTAÑO, 2003, p. 242-243). Avaliam-se os programas sociais dentro de um sistema considerado como já dado e imutável, tendendo a agir de forma imediata sem crítica, sem visar à transformação, apenas algumas mudanças imediatas localizadas em uma realidade “destotalizada, deseconomizada, despoliticada, imutável, sem história” (MONTAÑO, 2003, p. 243). Isolam-se os programas sociais “da dialética, contraditória e tensa totalidade social” (MONTAÑO, 2003, p. 266), desconsiderando-se a interconexão de fenômenos singulares.

Neste contexto, verifica-se que os fundamentos constitucionais que atribuem à assistência social a condição de política pública no campo dos direitos, não são tomados como referência para se analisar a execução das ações que perpassam este nível da seguridade social brasileira, o que se apresenta como um dos fatores que dificulta e/ou impede o controle social, no que se refere à participação popular na definição de prioridades e na gestão dos recursos públicos.

Essas legislações são muito “macro” e o objeto delas é outro: a regulamentação da seguridade social, da assistência social. Então, eu não vejo como esse marco regulatório pode dar uma dimensão para a avaliação e monitoramento. [...] são coisas muito distantes: você pensar a definição do que está sendo avaliado e você pensar a LOAS não é uma relação direta. (L.O.F./Coordenador Geral do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI).

Nas avaliações de política social desenvolvidas no contexto neoliberal, “o critério para aferir a eficiência não é o da cidadania”, haja vista que “a pressão é pela diminuição de custos, dentro de uma lógica fiscal” (BEHRING, 2003, p. 114). No contexto do Estado neoliberal, as avaliações econômicas dos programas e demais ações sociais prevalecem sobre as avaliações políticas e sociais. Ou seja, a redução de recursos dispensados à execução é prioritária em detrimento do atendimento universal da demanda real por serviços sociais públicos. Neste sentido, sob a lógica gerencial de gestões controladoras, a avaliação torna-se fortemente funcional à manutenção do aparelho burocrático-estatal, pois “elimina do seu horizonte político as contradições de interesses de classes” (BEHRING, 2003, p. 114), o que reproduz a concepção de política social e serviços sociais e assistenciais como resultado da concessão do Estado, desarticulando a esfera econômica (reprodução dos meios e relações de produção) da social (reprodução da força de trabalho: equipamentos e meios de consumo coletivos, serviços sociais, moradia, etc). Ao contrário, as políticas sociais devem ser compreendidas na sua totalidade, representada pela unicidade econômica, política e social.

No entanto, no âmbito da administração pública brasileira, o sentido social e político vem depois do sentido econômico que lhe é atribuído, qual seja: o controle do gasto público não no sentido da priorização no direcionamento dos recursos, mas para o corte dos investimentos no setor social. Este é o caráter utilitário da avaliação de políticas, programas e projetos para o Estado neoliberal. Para o sistema capitalista, a avaliação é tomada como instrumento de controle sobre o setor social, no monitoramento das mudanças sociais controladas, pois, sob a lógica do capital, busca-se um desenvolvimento econômico em confluência com uma estabilidade econômica e social dentro da ordem.

À avaliação é atribuído um caráter funcional, sendo tomada como um mecanismo de construção de variáveis que representem “situações sociais-problema”, tratadas no nível do “ajustamento”, da “integração”, sem sequer fazer referência aos fatores estruturais determinantes. Obviamente, se as demandas forem abordadas como condições advindas de uma sociedade desigualmente estruturada, as ações públicas certamente seriam voltadas para provocar alterações estruturais na sociedade, colocar em xeque a ordem social burguesa e eliminar a distância historicamente cavada entre política social e política econômica. Isto, na verdade, corresponde a um outro projeto societário pautado na primazia da emancipação humana e política dos sujeitos. É claro que, no contexto inalterado do projeto neoliberal burguês, não é esta a função atribuída às políticas sociais, mas exatamente o contrário.

Inscritas e gestadas neste cenário, a PNAS/2004 e a NOB/2005 não tocam nas questões de âmbito estrutural e mais uma vez a política de assistência social é reeditada para “remediar os efeitos da Lei Geral da Acumulação Capitalista”, o que não poderia ser diferente no contexto do Estado burguês, pois o que se verifica é uma mudança na organização da política que mais se apresenta em atendimento à sua dimensão operacional, sem que se alterem a compreensão e o enfrentamento das expressões da “questão social”. Não que esta não seja uma mudança necessária e legítima, já que foi resultado de reivindicações reiteradas, deliberadas repetidamente nas conferências nacionais de assistência social, por parte de setores progressistas que trabalham diretamente com a política. O fato discutível é que a mudança não deve se dar apenas neste aspecto que muito mais atende aos anseios de uma gestão controladora, do que efetiva o enfrentamento das necessidades reais da população, sob uma intervenção que avance das imediaticidades singulares, alcance as formações sócio-econômicas particulares e produza desdobramentos sobre a historicidade e contraditoriedade das relações sociais que se encontram universalizadas num nível macro.

Espera-se que a idéia de avaliação de políticas passe a fazer parte da realidade política e cultural do Brasil, não sob a lógica da tecnocracia, mas para servir de instrumento que possa alargar os canais de participação popular nas instâncias deliberativas do poder público, e que não seja interrompida em período de transição governamental. Em outras palavras, que a avaliação da

política de assistência social não seja adotada como uma nova retórica política, tomada como instrumento de controle sobre os gastos sociais para sua conseqüente restrição e monitoramento sobre os “efeitos” dos programas sociais na preservação e no acirramento do status quo.

Na verdade, a avaliação contém, em si sentidos antagônicos e colidentes, podendo ser tomada como instrumento meramente técnico, como também, ao inverso, ser concebida e realizada enquanto um processo político transformador e de caráter público. Tratam-se, porém, de apropriações distintas acerca da avaliação: a primeira no sentido estritamente instrumental e tecnocrático para servir a anseios operacionais burgueses; a segunda dar-se-ia no sentido de se fazer da avaliação um canal aberto à participação popular ao fornecer elementos que pudessem subsidiar uma leitura crítica da realidade, sem os fetiches que a ideologia dominante utiliza para ocultar as origens de classe das expressões da “questão social”.

É claro, porém, que a avaliação, ainda que utilizada sob uma perspectiva meramente instrumental, tem o seu significado político, que obviamente é aquele que atende os objetivos da racionalidade burguesa para a preservação da ordem social vigente. Da mesma forma, a avaliação que se processa como uma ação política em que se encontram subsídios de fomento à contestação da sociedade burguesa, não perde o seu sentido técnico-operativo. A diferença é que, neste caso, o sentido técnico-operativo serve ao objetivo político da avaliação e esta se torna muito mais política do que técnica.

Por tudo isso, na medida em que os processos avaliativos são realizados, propõem-se direções teóricas, metodológicas, objetivos e diretrizes político-econômicas que podem preservar e aperfeiçoar as relações e estruturas de dominação burguesa como podem, de uma outra forma, contribuir para fomentar e instigar a luta política de segmentos sociais progressistas que buscam o fim da sociedade de classes.

A modernização tecnológica dos modos de gestão da informação no âmbito do MDS, tem se revelado muito mais como um processo de “modernização conservadora”, traduzida no aperfeiçoamento do instrumental técnico-operativo para a sofisticação dos modelos de diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação na “busca de uma eficiência que se pretendia asséptica, nos marcos de uma crescente burocratização das

atividades” (IAMAMOTO, 1998, p. 215). O MDS, particularmente a SAGI, tem trabalhado para a tecnificação pragmatista da avaliação, isto é, a mudança que se tem objetivado no sistema de avaliação não é social e política, mas estritamente metodológica. Porque, na verdade, a concepção de avaliação está organicamente atrelada à concepção que se tem sobre “questão social” e política social. Então, se a “questão social” continua sendo tratada como expressão de dificuldades pessoais dos indivíduos (em se adaptar ao meio social), e a política social tem sido concebida de forma a-histórica e a-política, como mera “concessão espontânea” de um Estado “humanitário”, a avaliação não será tratada mais do que uma técnica de controle governamental sobre a operacionalização das ações pragmáticas e nitidamente conservadoras, cuja eficácia está em promover a adaptação dos “desajustados sociais”.

Assim, questões de economia política transmutam em “problemas assistenciais” e os direitos sociais conquistados na luta social são metamorfoseados em “benefícios”, vistos como expressões de carências, de dificuldades internas à personalidade do trabalhador (IAMAMOTO, 1998, p. 216).

A mudança que se pretende consolidar sobre os processos de avaliação da política de assistência social, a partir da estruturação e manutenção de um sistema de avaliação e monitoramento centralizado no âmbito do MDS, ainda que se tenha obtido inegáveis avanços sobre o lugar de reconhecimento que a avaliação passa a ocupar com a nova PNAS, contando com regulamentações específicas na NOB/SUAS, as evidências têm apontado para um processo de mera adequação operacional da avaliação como um instrumental que, para servir à racionalidade burguesa, deve ser manejado a partir de modelos pré-estabelecidos, programados para reger a operacionalização de ações microscópicas sobre as expressões da “questão social”, metamorfoseadas em “situações sociais-problema”, resultantes da “desintegração social” decorrente de dificuldades subjetivas do indivíduo no decurso “natural” do desenvolvimento capitalista.

Outra questão que merece destaque é a organização burocrática dos dados em relatórios que não devidamente são disseminados e publicizados junto aos sujeitos que deveriam ser privilegiados neste processo: os usuários da assistência e os conselheiros. Mas também, como esse tipo de avaliação pode chegar aos conselhos e usuários da assistência social, da forma como

são “divulgados” e elaborados? É fato que não chegam aos sujeitos que deveriam ser privilegiados neste processo: os usuários dos serviços, projetos e benefícios assistenciais, por não haver um movimento neste sentido por parte do MDS, a não ser com relação à divulgação quantitativa dos atendimentos, principalmente em época de campanha eleitoral. Os usuários, sobretudo, não são convidados a avaliar criticamente os programas sob o risco de serem deles desligados.

Além disso, a forma como são elaborados os relatórios de avaliação não são compatíveis com as possibilidades de entendimento dos usuários da assistência, já que estes revelam baixo grau de escolaridade e informação. Como então, efetivamente construir um sistema de avaliação e monitoramento que não seja apenas para servir aos órgãos gestores no controle de estatísticas? Certamente, esta é uma preocupação que não vai germinar naturalmente no âmbito do Estado burguês neoliberal, somente se for levada a esta instância sob a forma de reivindicação e cobrança permanente, pois, apesar de a avaliação ter sido reconhecida pelo SUAS como instrumento político-democrático, rompendo com a tradicional visão pragmática e tecnicista no plano da concepção, no âmbito do MDS esta ruptura não vem se estabelecendo. Ao contrário, a tecnocracia pragmática vem sendo reforçada, porém, sob uma roupagem “moderna”, manifesta pela informatização através da criação de uma multiplicidade de softwares agregados na rede Web. Este sentido meramente operacional da mudança, vem nutrir a estrutura tecnocrática do Estado, na reorganização de um dos vértices do conjunto de aparelhos que sustentam a hegemonia burguesa.

Sabe-se que na história da assistência social não se tem antecedentes de organização da informação, avaliação e monitoramento dos programas, projetos, serviços e benefícios que constituem a política, orientadas sob uma referência comum a todas as esferas de governo. Neste aspecto, portanto, a SAGI representa um marco progressista, apesar de todas as críticas, pois se mantém pela concepção de que processos de avaliação e monitoramento são “exercícios permanentes”, sendo a tecnologia utilizada como um veículo de disseminação da informação, ainda que esta informação não seja construída com a devida criticidade e historicidade. No discurso, o desenvolvimento tecnológico é apresentado como um “compromisso para além da modernização

administrativa”, permitindo a “construção de ferramentas informacionais” que resultem na transformação da informação pública em “informação social válida e útil”, compreendida como aquela informação que “efetivamente incida em níveis de visibilidade social, de eficácia e que resulte na otimização político-operacional necessária”, visando à “maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações de assistência social” (SNAS/MDS).

Verifica-se, sobretudo, a ausência de uma cultura de avaliação de impacto, especialmente, da política de assistência social, o que segundo o MDS poderá ser revertido pela “construção de indicadores de impacto, implicações e resultados da ação da política e das condições de vida de seus usuários” (BRASIL/PNAS, 2004). Para tanto, objetiva-se a “construção de um sistema de informação de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de aporte de metodologias modernas de gestão [...]”.

A implantação de uma política de informação dentro do arcabouço do SUAS, constitui-se em um processo político e social além de técnico, e é neste contexto que se enseja esquadrihar os componentes justificadores de sua construção e as possibilidades de seu desenvolvimento (BRASIL/PNAS, 2004).

Contudo, não se tem avançado no aspecto político e social, mas meramente técnico-burocrático com fins estritamente operacionais, o que é resultante do fato de que a “cultura da avaliação” na administração pública brasileira, revela que os processos de avaliação e monitoramento historicamente não são “práticas e discursos aceitos como legítimos e necessários dentro de um paradigma científico em determinado momento histórico” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 16). Inversamente a isto, o SUAS revela a preocupação em formular e implantar um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social como providências urgentes a serem tomadas no âmbito dos três entes da federação (BRASIL/PNAS, 2004). Sem sombra de dúvida, esta representa uma das mais importantes e inovadoras mudanças que se propõe realizar na estrutura organizacional da assistência social, pois a organização dos dados e informações, por meio da administração da informação e da informática é decisiva para a política “agilizar seus fluxos, confluir conectividades e acompanhar suas ações” (TAPAJÓS, 2006, p. 185).

É válido destacar que a descontinuidade do controle das informações dada às inúmeras reestruturações institucionais e políticas da assistência, deve-se às interrupções da prestação de serviços e programas por conta de rivalidades políticas que marcaram os processos de transição na administração pública brasileira. Além disso, os mecanismos de registros nos órgãos públicos ligados à execução da política de assistência social sempre foram deixados de lado, por serem confundidos com burocracia ou por de fato reduzirem-se a procedimentos técnico-burocráticos, quando eventualmente realizados.

Apesar disso, verifica-se que a utilização de recursos tecnológicos tem se dado unicamente para atender o plano técnico-operativo e favorecer o controle governamental, reavivando certos princípios latentes da tecnocracia, como a “sistemática operacional”, a “resolutividade”, a “gestão otimizada”, a “racionalização”; e reforçando a tradicional centralização de dados e informações sem uma finalidade verdadeiramente pública e democrática. Ademais, apesar das possibilidades que a modernização tecnológica traz, o que se apresenta nítido é o risco iminente (para não cair no fatalismo e apontar esta situação como já dada) da administração pública ter que arcar com a manutenção de uma super-estrutura burocrática altamente onerosa, além, de atender de fato, apenas os procedimentos operacionais e, ainda, de natureza quantitativa. É inegável, pois, a preocupação central do MDS em alcançar e demonstrar quantitativamente resultados imediatos, ao passo que na área social os resultados mais significativos são aqueles menos tangíveis e obtidos mais a longo prazo (BAPTISTA, 2000, p. 116).

A tendência manifesta é de que a avaliação seja desenvolvida apenas no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, no interior da estrutura institucional organizada e mantida pelo MDS, a SAGI, já que inequivocamente, na maior parte dos municípios brasileiros, não há recursos e nem a estrutura indispensável para se garantir a realização permanente de processos avaliativos sobre a política municipal de assistência social.¹⁷⁴ Por estas

¹⁷⁴ Além disso, a portaria que institui e regulamenta a política de monitoramento e avaliação do MDS – Portaria Nº 329, de 11/10/2006, apenas faz menção aos municípios como instâncias que deverão enviar regularmente dados e informações para o banco de dados do ministério, como contrapartida ao financiamento de programas e ações executadas na esfera municipal (Art. 3º). Ou seja, a participação dos municípios nesse processo não é na condição legítima de protagonistas, mas, no primeiro momento, como instâncias que têm o dever do repasse da informação, e, no segundo momento, como meros receptores de análises e resultados

questões objetivas, como poderão os governos municipais disponibilizar recursos para a avaliação da assistência social se nem mesmo possuem condições para financiar programas e ações próprias para a efetivação da política? O que significa que, nestes contextos concretos, nem mesmo as necessidades humanas básicas de sobrevivência da população pauperizada, que se constituem demandas da política de assistência, estão sendo satisfeitas. Então, como destinar recursos para a avaliação da política, se a política nem mesmo se constituiu de fato como direito de seguridade social? Nestas condições, a avaliação torna-se um procedimento secundário, sem a menor possibilidade de existir antes que a assistência social seja devidamente constituída como política pública, o que não irá ocorrer enquanto o repasse de recursos for tragicamente desproporcional às demandas sociais.

Considerando estas situações concretas, como justificar um gasto de cerca de U\$100.000,00 (aproximadamente R\$210.000,00¹⁷⁵) para a contratação de cada avaliação realizada sobre os programas sociais do MDS?¹⁷⁶ É claro que não está aqui em discussão o inequívoco valor e importância da avaliação da política de assistência social. Mas, entre a construção de uma série de indicadores sociais que tendem a privilegiar os interesses do Estado burguês e a ocultar as vinculações orgânicas das expressões da “questão social” com a estrutura de classes que, na sociedade brasileira, permanece intacta, é absolutamente mais útil e coerente atender primeiro as necessidades humanas básicas, através de uma política pública efetivamente estruturada e de alcance universal. Ora, para aqueles que estão na luta diária pela sobrevivência, qual é a utilidade de um emaranhado de indicadores sociais, a que nem mesmo têm acesso ou conseguem interpretar?

elaborados de “cima pra baixo” por aqueles que detêm um determinado saber técnico-científico que não é compartilhado, apenas arbitrariamente imposto.

¹⁷⁵ De acordo com o valor do dólar em 21/02/2007: R\$2,09. Este é o piso mínimo paga a avaliações dos programas do MDS que são realizadas por instituições públicas ou privadas através de uma carta-convite. Vale ressaltar ainda, que nos casos em que a contratação do instituto de pesquisa pelo MDS dá-se através de editais de licitação, o valor pago aos avaliadores é ainda maior, variando de acordo com as especificidades do processo de avaliação, tais como: área de abrangência, amostra populacional, prazo para a realização da pesquisa, objetivos a serem atingidos através da avaliação, etc.

¹⁷⁶ A relação dos recursos investidos pelo MDS em pesquisas avaliativas entre 2004 a 2006, comparando-os com o volume de recursos investidos nos programas sociais em 2004 e 2005, segue no Anexo E.

Sabe-se, contudo, que a efetividade de uma política pública, entre outros fatores, também depende da existência de processos avaliativos permanentes e indispensáveis. A diferença é quanto às estruturas tecnocráticas altamente onerosas e centralizadoras que têm sido montadas para este fim, ao se ignorar a existência de espaços públicos que poderiam ser melhores aproveitados e preparados para a realização de processos avaliativos, como é o caso dos conselhos e conferências, a partir da orientação de uma estrutura governamental mais coerente com a própria estrutura da política de assistência social brasileira.

Além disso, o que se tem visto até agora é a concentração da informação e dos processos avaliativos no interior da SAGI e do MDS, os quais são publicizados formalmente apenas em condições e formatos que possam elevar a “imagem positiva” do governo frente ao eleitorado e aos organismos internacionais, servindo muito mais como um fetiche sobre a realidade do que para subsidiar análises e debates mais críticos sobre os programas sociais públicos, as reais necessidades da população e os fatores estruturais que são determinantes das condições de vida e trabalho dos usuários da assistência social. Está claro, pois, que as informações produzidas nos processos de avaliação desenvolvidos no âmbito dos órgãos oficiais do governo não são voltados para fomentar qualquer prática de controle social exercido pelos segmentos populares, que possa caracterizar um movimento de contra-hegemonia, em caráter de denúncia e crítica às ações governamentais.

No plano da concepção, o sistema de informação do SUAS não se resume à informatização e/ou instalação de aplicativos e ferramentas computacionais, mas para a democratização da gestão e a viabilização do “controle social”. Nestes últimos aspectos, ainda não se tem avançado. Os municípios não têm se constituído como lócus de avaliação, mas como instância que tem o dever do repasse de informações e dados através de operações em rede – a Rede SUAS, sob o risco de serem desligados dos programas federais.

De acordo com a PNAS/2004, o Sistema de Informação deve ser integrado e disponibilizado na internet para alcançar órgãos gestores, conselhos, rede de entidades, sociedade e usuários da política de assistência social. Ora, como os usuários terão acesso a estas informações veiculadas na

internet? Além de não serem interpretadas e decodificadas para favorecer seu alcance por estes sujeitos (o que deveria ser feito se de fato o objetivo do MDS fosse garantir o controle social), o acesso à internet é praticamente inexistente dentre os usuários da assistência social. As mesmas dificuldades se dão no âmbito dos conselhos dos municípios de pequeno porte que, além de não terem sede própria provida de computador e internet, contam com membros que não têm instrução suficiente para manejar estes dados e informações como instrumentos potencializadores do exercício do controle social sobre as ações públicas. Além de tudo, o MDS, apesar de disponibilizar a informação produzida no âmbito da SAGI através da internet e de publicações, não tem viabilizado o acesso às instâncias que estão na ponta desse processo e que vivenciam as situações concretas: os conselhos municipais de assistência social e muito menos aos usuários da política. Em entrevista ao Coordenador Geral do Departamento de Monitoramento e Avaliação da SAGI, à pergunta se as avaliações produzidas sobre os programas sociais do MDS chegam aos conselhos municipais, a resposta foi a seguinte:

Se vai chegar ao conselho municipal? É muito difícil saber se vai chegar ou não. Depende muito de onde é esse conselho, de quem está nesse conselho. O CMAS do Rio de Janeiro ou de Belo Horizonte vai ter pessoas muito engajadas, pessoas com ligação com a academia, e essa informação vai chegar seja por nós, seja por outros meios. Agora eu acho que o importante é que elas cheguem por outros meios mesmo. Senão a gente cai também numa idéia, que é um pouco paternalista, de que você tem que ir lá e apresentar [...] (L.O.F./Coordenador Geral do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI).

Ora, paternalismo não será o fato de que as avaliações são feitas de “cima para baixo”, com indicadores e análises que já vêm prontas, cumprindo a função de sutilmente maquiagem a realidade, ilustrando-a, sobretudo, com demonstrações quantitativas que de forma alguma irão depor contra as ações do governo, escancarando a realidade concreta e suas determinações históricas? Não será paternalismo o fato de excluir os segmentos usuários dos programas sociais dos processos decisórios, tornando-os meros receptores de ações governamentais, de cuja formulação, fiscalização e avaliação não são chamados a participar como sujeitos políticos? É claro, porém, que esta participação, para ser de fato política, não se daria de forma imediata, sem que houvesse a socialização de informações de interesse público, afetos sobretudo,

às legislações brasileiras, onde estão previstos os direitos sociais, mas que isso não se desse de forma falaciosa, sem o despertar de uma visão crítica sobre os processos histórico-políticos em que foram gestadas e em que são garantidas de forma minimalista ou sendo completamente negligenciadas. Na verdade, o fato de se publicizar informações que são úteis à dominação de classe, sem propiciar a verdadeira abertura política democrática para o protagonismo político dos setores sociais progressistas, vem atender o objetivo maior do governo, em relação a este aspecto, qual seja: consolidar uma imagem sócio-política de “compromisso com a transparência”, na perspectiva enganosa do accountability.

Contrariamente a esta tendência, a avaliação de políticas precisa ser concebida em suas dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, que exercem uma complementariedade entre si, sem que haja o superdimensionamento ou o isolamento de nenhuma delas. O rigor teórico-metodológico nos processos de avaliação é condição fulcral para serem reconhecidos como processos também de produção do conhecimento científico. Porém, se a este aporte teórico-metodológico não for acrescido uma também rigorosa aproximação com a realidade, reconhecida em sua dinamicidade histórico-dialética, iluminada por uma definição político-ideológica que tem a ver com os interesses dos segmentos sociais majoritários, estar-se-á diante de avaliações improdutivas em termos de contribuição para a transformação social.

O domínio teórico-metodológico só se completa e se atualiza ao ser frutificado pela história, pela pesquisa rigorosa das condições e relações sociais particulares em que se vive. Requer o acompanhamento da dinâmica dos processos sociais, como condição, inclusive, para a apreensão das problemáticas cotidianas [...] (IAMAMOTO, 1998, p. 54).

O caráter ético-político da avaliação é o que mais se tem negligenciado/anulado, considerando-se a ética e a política que estão ligadas a um projeto societário progressista. Assim, as avaliações atualmente desenvolvidas têm tido um sentido inócuo para os usuários, conselheiros, trabalhadores da assistência social, sujeitos que deveriam ser privilegiados neste processo. Em termos éticos e políticos, as atuais avaliações não têm contribuído para, de fato, iluminarem uma interpretação crítica da realidade e alimentar a movimentação política dos segmentos sociais progressistas,

ligados particularmente à luta pela efetivação da assistência social como política pública. Ao contrário, a avaliação é tomada como um mecanismo de manipulação do real, dando um sentido falacioso à aparência das situações concretas, impossibilitando o fortalecimento de consciências críticas sobre os fenômenos sociais vinculados à política de assistência. O que se tem, de fato, é o aperfeiçoamento e a modernização tecnológica da avaliação, como um dos recursos do aparelho burocrático-estatal, habilmente manejado para contornar inquietações político-sociais que possam ameaçar a hegemonia do Estado que se mantém inalterado, no sentido de reproduzir uma ética e uma política, organicamente vinculadas aos interesses da elite burguesa.

Como elemento indispensável à constituição dos processos de avaliação, o aspecto técnico-operativo tem sido superdimensionado nas avaliações realizadas sobre a política de assistência social. Daí, o caráter essencialmente tecnicista atribuído aos atuais processos avaliativos, cujas abordagens unilaterais feitas aos programas do governo, apreendidos em sua lógica interna, desprendida da dinâmica histórica da sociedade, dá o tom pragmático que reduz a avaliação a um lugar servil na dinâmica operacional-burguesa. O outro lugar que os aspectos técnico-operativos deveriam ocupar nos processos avaliativos refere-se àquele que pudesse viabilizar “um atento acompanhamento histórico da dinâmica da sociedade” (IAMAMOTO, 1998, p. 52), servindo como campo de mediações entre o arsenal teórico-metodológico e a definição ético-política que orientam as avaliações, e a realidade concreta em que são executados os programas e projetos sociais do governo. A investigação, como uma das ações de caráter técnico-operativo das avaliações, deveria possibilitar a leitura de situações singulares concretas, mas sem uma finalização em si mesmas, isto é, contextualizando-as na dinâmica dos processos sociais globais que se particularizam nessas realidades. Além disso, não estamos falando aqui, de um conjunto de técnicas pré-definidas a serem mecanicamente aplicadas à realidade, sem que haja uma correlação ético-política e teórico-metodológica que também não se dá de forma harmônica, mas dialeticamente.

Nas avaliações realizadas sob as determinações do MDS, e particularmente da SAGI, a população atendida pela política de assistência social é abordada como “usuária”, “pobres à espera de ações complacentes do

Estado”, e não como sujeito político e histórico, participando do processo apenas como fonte de informações de interesse do ministério. “Não acho que o retorno das informações para os usuários do programa seja o sentido da avaliação” (A. B. / DATAUFF/ Instituto contratado pela SAGI/MDS).

Na verdade, na avaliação do programa você tem que colocar num bloco, num local estratégico entre as outras perguntas, que vá mapear as respostas dele [usuário], para que não seja interferida pelo fato dele saber que é uma avaliação daquele programa. Na verdade é uma questão de estratégia metodológica (S. D. / Coordenadora do DATAUFF/ Instituto contratado pela SAGI/MDS).

Mas, os usuários precisam ter ciência de que são convidados a opinar em um processo político que é a avaliação sobre ações políticas e públicas. A estratégia metodológica deveria ser pensada não no sentido de ocultar a intencionalidade de avaliação, mas no sentido de levar os usuários, a pensarem criticamente sobre o programa e sobre a política de assistência social. Portanto, a avaliação deve ser entendida como “processo dialético entre o plano do governo e os planos da força de pressão da sociedade”, onde é indispensável a participação política da população “como valor estratégico permanente, que vai possibilitar a apropriação social da política” (BAPTISTA, 2000, p. 22). Logo, o caráter político¹⁷⁷ da avaliação consiste em realizá-la numa perspectiva estratégica, ou seja, transformando-a em recurso para “realizar intencionalidades mais globais, que respondam a interesses e objetivos sociais, econômicos e políticos de determinadas forças sociais” (SOUZA, 1984, p. 17 apud BAPTISTA, 2000, p. 18), deixando de ser apenas um meio técnico-operativo programado para detectar problemas de percurso e reajustar desvios de gestão, tornando-se uma força política a ser manejada sob uma perspectiva crítica e democrática.

É preciso que a informação, a avaliação e o monitoramento no setor de assistência social sejam doravante tratados como setores estratégicos de gestão, cessando com uma utilização tradicionalmente circunstancial e tão-somente instrumental deste campo, o que é central para o ininterrupto aprimoramento da política de assistência social no país (BRASIL/PNAS, 2004, p. 58).

¹⁷⁷ De acordo com Bierrenbach (1987, p. 19), “[...] num sentido amplo, Política pressupõe o grau de compromisso dos cidadãos para com a sua coletividade e a ação conseqüente sobre as estruturas de desigualdades. A Política depende para sua concretização de uma ação coletiva com vistas às transformações da sociedade. Política é também entendida no sentido de democratização ou soberania popular, sendo que cabe às maiorias populares decidirem seu próprio destino, em contraposição ao seguimento puro e simples das orientações preestabelecidas pelos governantes.”

É certo que as avaliações estão impregnadas da visão de mundo do grupo profissional que a realiza e de sua intencionalidade. No caso das avaliações encomendadas pelo MDS, estas visões de mundo e intencionalidades são manipuladas de forma a atender os objetivos políticos e econômicos deste ministério. Restringem-se à manipulação de variáveis empíricas que “ao mesmo tempo que revela presenças, ou ausências, e aponta problemas, esconde a questão central que está no fato de que essa realidade é historicamente determinada” (BAPTISTA, 2000, p. 54). Neste sentido, as questões que perpassam as situações sociais concretas não são apreendidas pelos processos de avaliação como fenômenos inscritos no conjunto dinâmico dos fatores amplos do quadro conjuntural/estrutural, determinados organicamente pelo modo de ser das relações sócio-históricas que constituem a realidade, num permanente movimento dialético.

A apreensão das políticas públicas, da legislação, do equipamento jurídico e da rede de atendimento existentes apóia-se em uma avaliação de sua efetividade, de sua consistência e legitimidade em relação às condições gerais e demandas da sociedade. Procura verificar sua compatibilidade tanto com o contexto histórico, cultural e político no qual têm de operar, quanto com a missão ético-política da sociedade de assegurar a elevação progressiva dos níveis de vida da população (BAPTISTA, 2000, p. 59).

A avaliação precisa ser entendida em sua totalidade, considerando suas dimensões políticas, econômicas, sociais, culturais e ideológicas. Sendo um processo político, a avaliação “pressupõe uma deliberação quanto aos seus rumos na dependência da concepção de mundo ou do Estado ou dos grupos hegemônicos que o constituem” (BIERRENBACH, 1987, p. 30).

Os processos de avaliação são aqui concebidos como processos que refletem a unicidade entre teoria e prática, em uma relação complexa e contraditória, que se manifesta em momentos distintos: a decisão de avaliar; o planejamento da avaliação, a execução da avaliação, a consolidação das conclusões analíticas expressas no relatório final, a publicização dos resultados captados pela avaliação. Compreende-se, pois, que todos estes momentos específicos do processo têm um cariz ético-político, acompanhado obviamente de aspectos teórico-metodológicos e técnico-operativos, sendo que este último não pode ser dissociado do processo, como também não se pode

superdimensioná-lo, tomando-o como fim primeiro e último de uma gestão controladora. A dimensão política que se atribui aos processos de avaliação, contudo, podem servir a dois distintos e contraditórios objetivos, ambos com uma direção de classe definida, quais sejam: contribuir para a hegemonia do Estado burguês (que implementa e avalia as políticas sociais), tornando-se um de seus mecanismos de dominação política sobre a sociedade brasileira, com o poder de reificar a contradição das políticas sociais e os fatores históricos determinantes das condições de vida que tornam vastos segmentos da população elegíveis aos programas do governo, servindo à estagnação social e à manutenção do status quo. Por outro lado, a avaliação pode ser tomada como instrumento que, aliado a determinadas condições objetivas¹⁷⁸, viabilize o alargamento dos canais de participação popular nos processos deliberativos, no sentido de que de fato o controle social da população sobre as ações públicas seja efetivado numa perspectiva em que “a própria população objetive a transformação da sociedade” (BIERRENBACH, 1987, p. 25).

Todavia, seria ingênuo pensar que esta segunda proposição política poderia constituir-se espontaneamente, fora de um contexto de luta de classes e completamente livre dos interesses de dominação política e de acumulação do Estado burguês. É inequívoco, pois, afirmar que os processos avaliativos são carregados de forças sociais antagônicas e colidentes, sobretudo, por duas razões centrais: a primeira pelo fato das políticas sociais serem constituídas de um processo permanentemente contraditório que contém, ao mesmo tempo, interesses de dominação e controle pertinentes à hegemonia burguesa e interesses ligados à luta pela subsistência material e social da classe trabalhadora; a segunda razão está relacionada ao fato de que é o Estado burguês que implementa as políticas sociais e determina como serão realizados os processos de avaliação por instituições externas (IBGE, PNUD, UNESCO, núcleos de pesquisa universitários, por ex.) quando não os realiza internamente. Neste contexto, portanto, as avaliações de políticas só poderão ser tomadas como canal de participação política e controle da população sobre

¹⁷⁸ Tais como a organização dos segmentos progressistas da sociedade civil; abertura dos espaços democráticos na política governamental; publicização de avaliações que possam fornecer elementos para uma leitura crítica da realidade; envolvimento dos usuários como sujeitos de direitos que têm um papel político a desempenhar nesse processo, dentre outras questões.

as ações públicas se, de fato, houver por parte dos segmentos sociais progressistas, uma movimentação em caráter de cobrança e pressão política sobre as autoridades centralizadoras deste processo, não para que sejam colocados como meros receptores das avaliações (é o que tem acontecido ultimamente na melhor das hipóteses), mas para que sejam legitimamente reconhecidos como sujeitos partícipes deste processo que concentra um caráter político e público ainda não reconhecido e dotado da abertura necessária à democratização. Ou seja, somente haverá espaço para a participação política da sociedade civil nos processos avaliativos, se previamente se consolidar um movimento de luta pela ocupação legítima deste espaço, o que não será efetivado de outra forma senão pela própria sociedade civil, no âmago de seus setores progressistas.

Por fim, não é demais reiterar que as avaliações encomendadas pelo MDS apresentam-se com um caráter medularmente tecnicista, “embasada numa pretensa neutralidade científica, ou num apoliticismo” (BIERRENBACH, 1987, p. 104), pois aos avaliadores não é garantida a liberdade para a tomada de um posicionamento político que tenha como desdobramento o questionamento das bases estruturais que sustentam a ordem social capitalista. Até agora, as avaliações de políticas, programas e projetos sociais têm se reduzido a um processo que tem início e fim no âmbito das relações sociais e políticas dominantes, como um dos instrumentos de uma gestão controladora para a restrição dos gastos sociais (objetivo econômico) e para o controle do processo de “ajustamento” de condutas “socialmente dasadaptadas” (objetivo político), ambos afinados com o objetivo medular desse processo: a reprodução das relações de desigualdade e dominação, indivorciáveis da sociedade de classes.

Nestas condições históricas, considerando toda a trajetória que marcou o nosso país no campo dos direitos sociais, surge a grande questão: a assistência social brasileira alcançou efetivamente o patamar de direito social? As camadas populares tiveram garantidos seus espaços deliberativo nos processos decisórios e fiscalizador no curso de sua implementação? O controle social realmente permitiu uma avaliação pública das prioridades, das ações e do financiamento da assistência social? Diante dos fatos, podemos realmente caracterizar a assistência social como política pública? Estas são questões

cruciais que estão hoje na ordem do dia. Respondê-las é um desafio ético e político para a categoria de assistentes sociais, uma vez que somos os protagonistas executores daquela política.¹⁷⁹

Diante da complexidade que a questão social assume no mundo contemporâneo, e no Brasil em particular, a avaliação de Políticas e Programas Sociais torna-se igualmente um imperativo ético. É que a avaliação sistemática e contínua deve ser instrumento estratégico na oferta de informações substantivas que possibilitem o exercício do controle social (CARVALHO, 2001, p.89).

Para problematizar esta análise, Carvalho ressalva a necessidade de não se mitificar a avaliação como “única via” ou a mais importante condição na alteração do desempenho atual das políticas e programas sociais. Além disso, a avaliação precisa captar a complexidade e a especificidade das políticas, programas e projetos sociais, considerando que seus resultados esperados e não esperados podem advir de múltiplos fatores determinantes, requerendo a articulação de ações intersetoriais e intergovernamentais.

Dado o exposto, o que se observa é que a cultura da avaliação no campo da política de assistência social apresenta-se de forma tecnocrática, desprovida de um conteúdo político efetivamente a favor dos interesses e necessidades da população e centralizada no âmbito do MDS. Além disso, os municípios ainda não desenvolveram uma cultura de avaliação de políticas, principalmente da assistência social (a saúde e a educação, por exemplo, já têm organizado um sistema continuado de controle de informações). Se não houver apoio financeiro e institucional, os municípios continuarão sem realizar avaliações.¹⁸⁰ Nesse mesmo âmbito, a realização das Conferências de Assistência Social nos espaços municipais, estaduais e federais, com o

¹⁷⁹ A Assistência Social surge sob a forma de estratégia política organizada para proceder à mediação entre as classes sociais, no intuito de abafar os movimentos operários e garantir a ordem social, constituindo-se como um mecanismo de controle historicamente utilizado por Vargas, no Brasil, para a contenção das tensões sociais. Este é, pois, o momento em que os Assistentes Sociais são chamados a atuar como mediadores do conflito entre capital e trabalho, tendo o enfrentamento da “questão social” como demanda histórica que requisitou a formação de uma profissão específica inscrita na divisão social e técnica do trabalho.

¹⁸⁰ “Existe um processo de capacitação junto aos gestores locais desenvolvido pela SAGI, através do Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais [...] mas não para serem pesquisadores. Isso vai depender muito de como o município vai definir o que eles chamam de avaliação e monitoramento” (J. V. / Diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento da SAGI). As capacitações oferecidas pelo MDS, estão completamente voltadas para o manuseio das ferramentas computacionais criadas pelo ministério e que cabem aos municípios preencher. Capacitações com conteúdo crítico e político, voltadas para instigar os gestores a uma abertura político-democrática e para instruir os cidadãos ao protagonismo político no controle rigoroso sobre as ações públicas, são inexistentes. E, obviamente, sempre inexistirão no âmbito do Estado burguês.

objetivo central de “avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (art. 18, inciso VI da LOAS), ainda não têm garantido a participação popular em caráter político-democrático, sobretudo, dos usuários da assistência, ao passo que deveriam constituir-se como espaços de avaliação política, definição de prioridades, planejamento de ações e construção de estratégias para fiscalização do uso dos recursos públicos. Ademais, as deliberações resultantes destes eventos, em geral, não ultrapassam as alíneas do papel, haja vista os impedimentos dos governos para a viabilização de deliberações populares, sobretudo, se na sua essência contiver um sentido político contra-hegemônico.¹⁸¹

Em suma, o desafio das camadas populares está em resistir à cooptação do Estado burguês e lutar para garantir que seus espaços de participação política sejam respeitados não só de forma consultiva, mas, sobretudo, de forma deliberativa. Manter os atuais espaços de participação significa ceder à hegemonia burguesa, em conformidade com as desigualdades sociais, reproduzindo, assim, a “cidadania” da resignação e do consentimento. Para seguir na contramão dessa tendência, alimentar o pensamento crítico seria a grande válvula propulsora.

¹⁸¹ De acordo com Lesbaupin (2003, p.23), no governo Lula, a proposta de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, onde estariam representadas diversas forças da sociedade civil, parecia um avanço. No entanto, a forma que acabou tomando desmentiu esta idéia: o Conselho se constituiu a partir de convites pessoais feitos pelo presidente a “personalidades” da sociedade civil. Na prática, a metade do Conselho é constituída de figuras do empresariado; a outra metade é diluída entre lideranças sindicais, de movimentos sociais e de outros organismos da sociedade civil. Antes de encaminhar ao Congresso, o governo as encaminha para discussão no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Mas, o Conselho é meramente consultivo: a iniciativa do tema a ser discutido é do governo, assim como o governo só incorpora as sugestões que lhe interessam. Para exemplificar a análise, o autor recupera a discussão da reforma da Previdência, em que um grupo de participantes questionou várias vezes, apoiado em dados, a afirmação da existência do famoso “rombo”. Foi solenemente ignorado. Enfim, o Conselho não decide nada; na prática ele é utilizado pelo governo para dar a impressão de que “consultou a sociedade”.

CAPÍTULO III
A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO
INSTRUMENTO DE VIABILIZAÇÃO DA DEMOCRACIA E DO CONTROLE
SOCIAL: QUE PARÂMETROS ANALÍTICOS E MUDANÇAS TÉCNICAS
FAZEM-SE NECESSÁRIOS?

3.1 – FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LOAS: PARÂMETROS BÁSICOS OU SECUNDÁRIOS NAS ATUAIS AVALIAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Ao que compete à pesquisa que aqui se apresenta, serão lançadas algumas notas problematizadoras sobre os indicadores sociais meramente empíricos utilizados para avaliar os programas sociais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Como recurso metodológico, tomou-se por base as avaliações realizadas e contratadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, entre os anos de 2004 a 2006, dentre as que já foram concluídas e publicizadas pelo MDS no Seminário de Avaliação das Políticas e Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizado em Brasília, nos dias 12 e 13 de dezembro de 2006, sendo recentemente publicadas na Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Social do MDS, em fevereiro de 2007.

Para a compreensão das notas problematizadoras faz-se necessária a apresentação inicial das avaliações a que se teve acesso, quais sejam: estudo sobre a importância das transferências do BPC na renda municipal; estudo sobre o BPC, em seus aspectos de demanda, cobertura e relação com o sistema previdenciário brasileiro; avaliação da implementação do BPC e dos resultados sobre os “beneficiários”; estudo para a elaboração do índice de elegibilidade dos municípios (IEMS) aos Serviços de Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e às suas Famílias – Programa Sentinela; estudo qualitativo sobre o Programa Sentinela; levantamento de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; avaliação do impacto do Programa Bolsa Família; avaliação do Programa Bolsa Família no enfrentamento das desigualdades de gênero; pesquisa de percepção dos “beneficiários” do Programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional; estudo sobre a importância das transferências do Programa Bolsa Família na renda municipal; pesquisa domiciliar com os “beneficiários” do Programa Bolsa Família.

O “estudo sobre a importância das transferências do BPC na renda municipal”, executado Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, através de parceria entre o MDS e o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPQ, no período de dezembro de 2004 a abril de 2005, teve como

objetivos: avaliar a importância das transferências de recursos do Benefício de Prestação Continuada nos municípios brasileiros vis-à-vis outras transferências constitucionais (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 33-35).

A pesquisa fez uma comparação entre os montantes transferidos pelo Benefício de Prestação Continuada para diferentes estratos de municípios. Foram utilizados os seguintes critérios para a determinação da amostra de municípios: localização geográfica, em termos de grandes regiões; porte populacional; nível de pobreza; atividade econômica predominante e relação população urbana/rural.

Os resultados apresentados indicaram, dentre outros aspectos, que os “beneficiários” do BPC estão concentrados em maior proporção nas regiões Nordeste (36,5%) e Sudeste (34,5%), e em cada uma dessas regiões o total de “beneficiários” é maior do que a soma dos beneficiários nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul (29%).

O “estudo sobre o BPC, em seus aspectos de demanda, cobertura e relação com o sistema previdenciário brasileiro”, executado pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG -, através do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR, no período de outubro de 2004 a outubro de 2006, teve como objetivos: construir e projetar estimativas do público-alvo do BPC; analisar a cobertura e expansão do programa; simular os possíveis impactos orçamentários de alterações do critério de renda familiar per capita para concessão do benefício; avaliar aspectos de relação do programa com o Sistema Previdenciário Brasileiro (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 36-37).¹⁸²

Os procedimentos metodológicos utilizados foram: a análise de dados do Censo Demográfico de 2000, das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNADs) e das bases administrativas de gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), com variação da técnica aplicada para atingir cada um dos objetivos.

A análise dos dados sobre a expansão de atendimento do BPC, revelam que desde 1996, com a criação do programa, o volume de beneficiários tem crescido tanto para idosos quanto para pessoas com deficiência. No caso dos

¹⁸² Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

idosos, é importante destacar o ponto de inflexão da curva, em 2003, por causa das alterações nos critérios de concessão do programa com o Estatuto do Idoso (diminuição da idade de elegibilidade de 67 para 65 anos e retirada do valor do BPC-Idoso da contabilização da renda familiar per capita para o recebimento de outro BPC-Idoso).

Se o BPC é um programa destinado ao idoso, então por que não atendê-lo a partir dos 60 anos de idade, quando já é legalmente portador dos direitos assegurados aos idosos? Não seria um fator, inclusive, para melhorar suas condições de vida material e social e, portanto, a expectativa de vida? E as famílias inúmeras que sobrevivem apenas com esta fonte de renda, quais serão suas possibilidades concretas de continuarem sobrevivendo, mediante o falecimento do “beneficiário”? Quanto aos portadores de necessidades especiais, que possibilidades concretas terão de inserção social e exercício da capacidade laborativa se, para serem e se manterem atendidos pelo programa, precisam comprovar incapacidade irreversível? Ademais, as avaliações realizadas de dois em dois anos junto a cada “beneficiário”, com o objetivo fundamental de corte de gastos, não têm como objetivo verificar se, de fato, o BPC tem contribuído para alterar as condições de vida dos sujeitos e melhorar sua implementação, numa perspectiva de ampliação do acesso. É justamente o inverso (perverso) que se pretende.

A “avaliação da implementação do BPC e dos resultados sobre os beneficiários”, foi executada pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Escola de Serviço Social – Núcleo de Avaliação de Políticas, no período de setembro de 2004 a maio de 2006, tendo como objetivos: analisar o processo de gestão do BPC, considerando aspectos da concepção do benefício e de seus processos de requerimento e concessão; e analisar os efeitos diretos e indiretos do benefício sobre a população beneficiária, considerando aspectos desde o acesso à utilização do benefício, bem como de satisfação e perspectivas futuras (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 38-41).¹⁸³

Para se atingir os objetivos da pesquisa, foram definidas duas dimensões prioritárias e relacionadas de análise: gestão e resultados. Para a dimensão da gestão foram entrevistados gestores dos principais órgãos

¹⁸³ Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

responsáveis pelo programa: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS à Fome (MDS), Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e Secretarias e Conselhos Municipais de Assistência Social. Para a análise da dimensão de resultados foram entrevistados beneficiários idosos e pessoas com deficiência (divididos entre pessoas com deficiência física “PCDF” e com deficiência mental “PCDM”) e requerentes que tiveram sua concessão negada, por auferirem renda familiar per capita entre $\frac{1}{4}$ (critério de elegibilidade do programa) e $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

Em relação ao impacto do benefício na vida dos beneficiários, 83,7% deles afirmou que o BPC contribuiu para a melhora de vida e para o aumento de sua auto-estima. Pelo menos 50% de todos os respondentes afirmaram que o BPC é um programa “muito importante”, especialmente entre os representantes das secretarias e conselhos de assistência social (92% e 83%, respectivamente).

O “estudo para a elaboração do índice de elegibilidade dos municípios (IEMS) ao Programa Sentinela”, executado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Departamento de Ciência Política (DCP) e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM), realizado no período de dezembro de 2004 a setembro de 2005, teve como objetivos: identificar, caracterizar e hierarquizar os municípios brasileiros quanto à situação de risco e vulnerabilidade às práticas de abuso e de exploração sexual de crianças e adolescentes por meio do Índice de Elegibilidade de Municípios ao “Programa Sentinela” (IEMS). A criação do índice visa orientar a alocação dos recursos do Programa Sentinela para as populações mais expostas a tais práticas, avaliar o grau de focalização do programa, e oferecer critérios para eventuais correções de rumos e para o incremento da sua fiscalização e consecução de suas metas (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 43-46).¹⁸⁴

O “estudo qualitativo sobre o Programa Sentinela”, executado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Departamento de Ciência Política (DCP) e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM), realizado no período de janeiro de 2006 a setembro de 2006, teve como objetivos avaliar a implementação (implantação e gestão) do “Programa

¹⁸⁴ Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Sentinela” e seus efeitos/resultados sobre os beneficiários e propor padrões mínimos de qualidade para suas ações (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 47-50).¹⁸⁵

Entrevistou-se um pequeno grupo de usuários no intuito de captar suas percepções sobre o serviço. Em geral, a percepção dos entrevistados sobre os serviços de atenção às crianças e adolescentes vitimizadas e suas famílias foi positiva, sendo o Sentinela descrito como “um ‘refúgio’ e, mesmo, como uma ‘tábua de salvação’ ou ponto de apoio no sentido da reconstituição dos vínculos familiares rompidos pela vivência deletéria da violência”. Como resultados de impacto do programa foi apresentado o fortalecimento da auto-estima da vítima e da sua capacidade de lidar com a situação de violência vivenciada, e a reconstrução dos vínculos familiares.

O “levantamento de beneficiários do PETI”, realizado pela própria Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, no período de dezembro de 2004 a abril de 2005, teve como objetivo coletar um conjunto mínimo de informações a respeito dos beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, junto às prefeituras de 2.788 municípios que implementavam o programa no momento da pesquisa (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 51-54).

O levantamento recebeu e consolidou informações de 2.011 municípios, o que representa 72% dos municípios que participam do programa¹⁸⁶, coletando dados de 568.608 crianças, que equivale a 61% do número total de bolsas (metas) disponibilizadas. Os 2.011 municípios que responderam ao levantamento concentram uma meta de 634.460 crianças, nos quais se verifica um contingente de 568.608 beneficiários (90% da meta). Foi apresentada uma concentração de crianças cursando a 1ª e a 2ª séries do ensino fundamental ao ingressar no PETI (48%). Para a série cursada em 2004, as crianças e adolescentes concentram-se de 2ª à 4ª séries do ensino fundamental (51%), o que foi apresentado como efeito positivo do PETI na progressão escolar dos chamados “beneficiários”.

¹⁸⁵ Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

¹⁸⁶ O PETI atualmente atende mais de 1 milhão de crianças e adolescentes em 3,3 mil municípios brasileiros, de acordo com dados oficiais da Secretaria Nacional de Assistência Social.

De acordo com a PNAD 2001, o conjunto de trabalhadores de 5 a 17 anos atingiu quase 5,5 milhões, sendo que neste universo, o PETI tem atendido cerca de meio milhão de crianças e adolescentes até quinze anos que estavam inseridas precocemente no mercado de trabalho. Verifica-se, pois, que o PETI tem contribuído para a redução imediata do trabalho infantil, mas não para a sua efetiva erradicação, tal como se propõe, pois os fatores históricos determinantes desta que é uma das expressões da “questão social”, permanecem intocados. Trata-se de uma redução meramente temporária, resultado da exigência do programa às famílias a ele vinculadas. Daí surgem alguns questionamentos acerca dos rebatimentos concretos do programa junto às condições de vida das crianças e adolescentes atendidos: que garantias à formação do adolescente e à sua inserção no mercado de trabalho formal trará o PETI? Que mudanças o PETI produz, de fato, nas condições de vida e trabalho das famílias? Ao que se denomina jornada ampliada, questiona-se o nível de preparo dos monitores, a utilidade concreta das atividades desenvolvidas pelo programa para a vida das crianças e adolescentes, quando o objetivo muitas vezes se restringe à ocupação do tempo livre dos meninos, sem privilegiar seu caráter sócio-educativo.

Mais uma vez, vê-se que o trabalho infantil, enquanto expressão da “questão social”, é tratado como se fosse um problema individual, opcional, pois a busca é por uma mudança comportamental, em que o sujeito e sua família deva “criar”, por eles mesmos, novas formas de subsistência que não seja a inserção precoce no mercado de trabalho, haja vista suas condições de vida permanecem as mesmas, pois sua condição de classe permanece intocada. Obviamente se está diante de mais uma tentativa de maquiagem a realidade, em suas desigualdades sociais, escamoteando os fatores de ordem estrutural que colocam em xeque a própria ordem social.

A “avaliação do impacto do Programa Bolsa Família”, executada pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, através do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR, no período de 30 de dezembro de 2004 a 1º de novembro de 2006, teve como objetivos mensurar o impacto do Programa Bolsa Família quanto às seguintes dimensões: consumo domiciliar – gasto corrente com alimentação e remédios, gastos com bens tipicamente infantis e com bens tipicamente adultos; trabalho; antropometria

(análise em andamento). Os procedimentos metodológicos utilizados foram: pesquisa domiciliar com desenho quasi-experimental e longitudinal que prevê a reaplicação do questionário em uma segunda rodada às mesmas famílias que compõem a amostra, tendo sido pareadas características de “domicílios beneficiários” e “não beneficiários”, tendo em vista a definição de um “grupo de comparação” em relação ao “grupo de tratamento” (PAES-SOUSA; VAITSMAN, 2007, p. 13-15).¹⁸⁷

No que se refere a indicadores de gastos domiciliares, observam-se impactos positivos para os “beneficiários” do Bolsa Família que consideram em situação de extrema pobreza, verificando-se gastos superiores em educação infantil (R\$ 25,92/ano), vestuário infantil (R\$ 17,48/ano), gastos superiores com alimentação de R\$ 388,22 /ano. Para os domicílios considerados em situação de pobreza, observam-se impactos positivos para os gastos com saúde infantil (R\$27,98/ano), educação infantil (R\$ 22,36/ano), vestuário infantil (R\$ 25,74), gastos superiores com alimentos (R\$ 278,12 / ano) e vestuário infantil (R\$ 23,79/ano).

Essa referência contínua a como os chamados “beneficiários” estão gastando o dinheiro repassado pelo Bolsa Família, leva à problematização de um outro aspecto do programa que é o seguinte: fala-se em “educação sócio-econômica das famílias” (e não em educação sócio-política, em politização, em formação de consciências críticas), com vistas ao “policiamento” sobre a aplicação do recurso monetário recebido que se dá através de atendimentos individuais e visitas domiciliares, utilizados como mecanismos de controle do “usufruto do benefício” e acompanhamento sistemático dos “prováveis desvios de conduta”. Imperam os valores morais mais conservadores: “pobre não pode gastar com supérfluo”¹⁸⁸, apenas com necessidades gerais básicas; “é preciso ensinar o pobre a gastar”, abrindo o orçamento doméstico para o controle estatal. Onde

¹⁸⁷ Órgão de Cooperação Técnica Internacional: foi o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

¹⁸⁸ Para dar uma visibilidade concreta a esta lógica, recorre-se ao depoimento a seguir, de uma “beneficiária” do Bolsa Família abordada pelo MDS sobre como utiliza o dinheiro repassado pelo governo: “Faço tudo com esse dinheiro. Compro remédio, comida, pago água, luz, lenha – quando não dá para comprar o gás. Roupas a gente não compra. Faço feira uma vez por mês, quando acaba tem que esperar o próximo mês”. “Rezo para as coisas melhorarem e aí vou aos poucos arrumar a casa, comprar roupa para as meninas. Mas, não reclamo não: comer todo dia já está bom demais” (BRASIL/MDS, 2004c, p. 17).

está o respeito à autonomia e à liberdade dos sujeitos? Os pauperizados precisam ser “disciplinados” e resignados a aceitar seu destino sem se debater com as questões que perpassam a ordem social. São, na verdade, cooptados por ações compensatórias, estigmatizantes, que muito mais reforçam as desigualdades sociais do que o contrário.

A “avaliação do Programa Bolsa Família no enfrentamento das desigualdades de gênero”, executada pela Instituição Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE) e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM), no período de fevereiro a abril de 2006, teve como objetivos investigar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a condição social das mulheres “beneficiárias”, em relação às desigualdades de gênero nos espaços domésticos e públicos com foco nos seguintes aspectos: arranjos domésticos, em termos da distribuição intradomiciliar de recursos materiais e simbólicos; participação das mulheres nos processos de tomada de decisão no âmbito familiar; participação das mulheres nas instâncias de representação política e na esfera pública (conselhos de direitos, estabelecimentos de ensino, entidades educativas, associativas, comunitárias e ou religiosas); escolaridade das mulheres, homens, crianças e adolescentes; acesso e assiduidade das mulheres aos diferentes serviços de saúde, em especial àqueles relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos; acesso e o tipo de inserção das mulheres nos “programas sociais complementares”, em especial àqueles relacionados à capacitação profissional e à geração de emprego e renda. A avaliação pretendeu também examinar o modo como o Programa Bolsa Família vem funcionando, recomendando ações para o seu aperfeiçoamento técnico-operacional (PAES-SOUSA; VAITSMAN, 2007, p. 19-22).¹⁸⁹

Os procedimentos metodológicos utilizados foram os seguintes: pesquisa qualitativa caracterizada por um conjunto de estudos de caso realizados em dez municípios brasileiros, em que se utilizaram as mesmas técnicas de investigação e análise. Os resultados acerca dos principais impactos do programa na condição social das mulheres foram assim apresentados: a visibilidade das “beneficiárias” como consumidoras, já que o

¹⁸⁹ Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido – DFID.

benefício lhes confere maior poder de compra; a afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo “benefício” do que, necessariamente, de uma mudança nas relações de gênero tradicionais; e, a mudança na percepção das “beneficiárias” sobre si próprias como “cidadãs”, por terem sido obrigadas a lavrarem documentos, tais como a certidão de nascimento e a carteira de identidade, para o cadastro no programa.

Na “pesquisa de percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional”, executada pelo Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DATAUFF) e Universidade Federal da Bahia (UFBA) no período de fevereiro a abril de 2006, teve como objetivos avaliar o impacto do Programa Bolsa Família no que tange à melhoria da qualidade de vida das famílias “beneficiárias”, enfatizando as questões relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 23-25).¹⁹⁰

Os procedimentos metodológicos utilizados foram os seguintes: pesquisa quantitativa domiciliar do tipo survey, com coleta de dados, por meio de questionário fechado, tendo sido realizadas 4.000 entrevistas, entre os dias 01 e 18 de março de 2006. Dentre as entrevistas realizadas, 3.000 abordaram indivíduos responsáveis por famílias atendidas pelo programa há 12 meses ou mais, e 1.000 com indivíduos responsáveis por famílias atendidas há três meses ou menos. A pesquisa foi realizada em 53 municípios, distribuídos nos 27 estados do país, incluindo todas as capitais de estado.

Os resultados de impacto apresentados foram os seguintes: a maioria dos entrevistados declarou que a alimentação da família melhorou muito (18,7%) ou melhorou (66,9%) após a entrada no programa, indicando que 94,2% das crianças em famílias atendidas pelo Bolsa Família, têm conseguido fazer três refeições por dia. O percentual de entrevistados que apontou para uma situação de piora é insignificante (0,2%). Quanto à quantidade de alimentos consumidos, 59,2% dos entrevistados relatou que houve aumento após o ingresso no programa. Em 76,4% das famílias investigadas, o dinheiro

¹⁹⁰ Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

recebido do programa foi gasto em primeiro lugar com alimentação; 11,1% gastaram com materiais escolares e 5,4% com roupas e calçados. Ainda, foi apresentado que as famílias atendidas têm resultado positivo no tipo de tratamento que recebem em sua comunidade, tendo 41,6% das famílias declarado que se sentiram mais bem tratadas na comunidade depois de serem incluídas no Bolsa Família. O programa foi avaliado por 88,7% dos usuários como “bom” e “ótimo”, sendo que 76,9% dos entrevistados entende que o programa é “uma ajuda do Governo às pessoas que necessitam”.

O Bolsa Família tem uma avaliação positiva que “salta aos olhos”. O impacto dele na melhora de situações de segurança nutricional é gigantesco. É claro que ele não resolve todo o problema não coloca todas as famílias comendo as três refeições todos os dias, mas tem um impacto gigantesco. Por exemplo, o percentual de famílias atendidas cujo alimento agora dá para as quatro semanas do mês dobrou com o Bolsa Família. (A.B. / DATAUFF/ Instituto contratado pela SAGI/MDS para avaliação do Programa Bolsa Família).

Não se pode negar, portanto, que, em relação ao impacto sobre uma das necessidades imediatas de sobrevivência humana, a alimentação, o Bolsa Família pode ser avaliado positivamente, ainda que as mudanças provocadas sejam mínimas, imediatas e temporárias. Todavia, a questão da gratidão não pode ser vista de forma positiva, assim como é demonstrada publicamente pelo MDS, pois revela a ausência da consciência de que o Estado está promovendo o que é direito. Então, não se trata de um favor do Estado, não se trata de um programa do presidente Lula, é um direito das famílias cidadãos. Se daqui há alguns anos, pela transição política, o programa é interrompido ou até eliminado da política de assistência social, os usuários tendem a aceitar isso facilmente, já que não há hoje a preocupação de se fomentar uma política educativa, a partir de uma visão do que é direito, em que os “beneficiários” possam posicionar-se como sujeitos, compreendendo a totalidade do programa, inscrito em uma política. No âmbito político, só resta a esta grande massa a “fidelidade” nas urnas eleitorais, para não correr o risco de ser surpreendida com o corte destas ações públicas que, apesar da residualidade e da pulverização, é o que ainda lhe sobra por parte de um Estado submisso aos mandos e desmandos do capital internacional.

O “estudo sobre a importância das transferências do Programa Bolsa Família na renda municipal”, executado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), através de parceria entre o MDS e o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPQ, no período de julho de 2004 a dezembro de 2004, com os objetivos de avaliar a importância das transferências de recursos do Programa Bolsa Família nos municípios brasileiros vis-à-vis os recursos de outras transferências governamentais. A pesquisa fez uma comparação entre os montantes transferidos pelo Programa Bolsa Família para diferentes estratos de municípios, com base nos critérios: localização geográfica, em termos de grandes regiões; porte populacional; nível de pobreza; atividade econômica predominante e relação entre população urbana e rural (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 26-30).

Segundo os resultados da pesquisa, de maneira geral, para o conjunto das regiões, quanto menos desenvolvido for o município – o que transparece na baixa transferência do ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família. Um resultado emblemático foi com relação ao município de Medina/MG, em que o Bolsa Família é 35% superior à arrecadação do município com o ICMS, representando 30% do que recebe pelo FPM, 25% de sua Receita Disponível, e superando em 165% os recursos federais para o SUS. Foi apresentado, ainda, que a renda de quase 30% da população é garantida pela transferência de renda desse programa, sendo o Bolsa Família indicado como o responsável por boa parte das atividades econômicas realizadas no município.

Na “pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família”, executada pela Pólis Pesquisa Ltda, entre julho e novembro de 2005, com os objetivos de investigar as percepções dos “beneficiários” do Programa Bolsa Família sobre a melhoria de suas condições de vida e mensurar o grau de conhecimento dos beneficiários sobre o programa. Foi utilizada uma amostra de 2.317 entrevistas junto aos “beneficiários” do programa, realizadas

em 86 municípios de todas as regiões (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007, p. 16-18).¹⁹¹

Os resultados apresentados foram os seguintes: 85% dos entrevistados avaliaram positivamente o programa e 95% o considera muito importante. Ainda, para 87,8% dos responsáveis legais beneficiários do Bolsa Família a vida familiar melhorou muito desde que a família ingressou no programa. O Nordeste é a região em que é maior a percepção de que a vida da família tenha “melhorado muito” com o programa. Ainda, 85,6% concordam totalmente com as condicionalidades estabelecidas para permanecerem nos programas. Em 84,5% das famílias, as crianças e adolescentes de 7 a 15 anos freqüentaram a escola todos os 5 dias da semana anterior à pesquisa, e em 9,5% das famílias esta freqüência foi de 4 dias. Nas famílias “beneficiárias”, 98% das crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos de idade encontram-se matriculadas na rede escolar, sendo 96,2% em estabelecimento da rede pública. A alimentação é o principal item no qual é gasto o dinheiro do benefício, seguido dos seguintes outros itens: material escolar, roupas/calçados e remédios. Em 82,4% dos domicílios de participantes do programa, os responsáveis legais acreditam que a alimentação da família melhorou depois que começaram a receber o “benefício”.

Exalta-se a redução da evasão escolar para se divulgar a “eficácia” do Bolsa Família. Ora, como não alterar este índice se a matrícula e a freqüência escolar é requisito básico de inserção e permanência no programa? Resta saber se houve alguma melhora, de ordem qualitativa, no ensino público, inclusive, no que se refere ao preparo para o exercício da cidadania pelo protagonismo político.

É certo que o baixo nível de instrução e o limitado acesso a informações das famílias atendidas dificulta, quando não impossibilita, uma interpretação crítica sobre os procedimentos inerentes aos programas, como os critérios de elegibilidade/prioridade para a inclusão e os critérios para o desligamento dos programas, os quais geralmente estão relacionados a que os grupos familiares permaneçam na condição de pobreza e ao cumprimento compulsório de

¹⁹¹ Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO.

condicionalidades arbitrariamente impostas.¹⁹² Tratam-se, pois de refrações da política social neoliberal que “nega os direitos sociais, que garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes, que exige contrapartida para o gozo dos benefícios, que vincula diretamente o nível de vida ao mercado, transformando-o em mercadoria” (VIEIRA, 1997, p. 70).

As condicionalidades são apresentadas como “fator inibidor do assistencialismo e do paternalismo”, quando na verdade representam uma forma de cooptação camuflada, exercida pelo Estado burguês sobre as classes subalternas. A justificativa é que os indivíduos não recebam “passivamente” as ações do Estado, mas que dêem algo em troca, que tenham um “papel ativo” neste movimento de controle das mazelas do capital. Mas, não se trata de um papel ativo no âmbito da política, pela crítica e pela transformação societária, mas de um “papel ativo” para o reforço à ordem estabelecida, à obediência do que é posto como condição para se ter acesso ao que é de direito. É inequívoco afirmar, portanto, que a exigência sobre a reprodução de “certos” comportamentos que adaptem esses indivíduos à ordem burguesa, a partir da manifestação de uma subserviência e de uma obediência inquestionáveis, representa uma lógica de controle e dominação, carregada do entendimento mais conservador sobre “questão social”, mais uma vez tratada como um problema de indivíduos “desajustados”. Então, as questões da evasão escolar, do trabalho infantil, da desnutrição são tomadas como “situações-problema”, decorrentes meramente da “irresponsabilidade”, do “descompromisso”, do “desvio de conduta”, podendo ser resolvidas pela “auto-responsabilização” dos indivíduos que, presos pela necessidade de sobrevivência, aderem a estas condicionalidades de forma a-crítica, pelo “dever da obediência”.¹⁹³

¹⁹² As condicionalidades estão relacionadas à frequência da criança à escola, e até ao sucesso escolar em alguns programas, frequência em reuniões e retirada da criança do trabalho precoce, residência fixada no município, geralmente por no mínimo três anos (tais grupos familiares em geral apresentam instabilidade de moradia, pois migram constantemente em busca de melhores condições de vida e trabalho). Além disso, são exigidos contratos de compromisso dos “beneficiários” como contrapartida para inserção nos programas sociais, com exceção do BPC.

¹⁹³ Houve o bloqueio da transferência de renda do Bolsa Família pelo MDS, em 15 de dezembro de 2006, para 56 mil famílias que não cumpriram, por duas vezes seguidas, as condicionalidades exigidas na saúde e na educação. O bloqueio, quando ocorre pela primeira vez, dura por 30 dias; pela segunda vez, dura por 60 dias e da terceira vez, ocorre o cancelamento definitivo. O que se revela, contudo, é que essa parcela da população usuária que não tem respondido às exigências dos programas sociais não o faz por mera opção, mas

Fica evidente, por tudo isso, a abordagem a-histórica e a-política que se dá às manifestações da “questão social”: através de uma transferência monetária irrisória (mas, que para as camadas pauperizadas é significativa), cobra-se das famílias a matrícula e a freqüência escolar (para manter reduzidos os índices de analfabetismo, de repetência e evasão escolar), sem alterar a qualidade do ensino ou repensar a educação formal sob uma perspectiva crítica e política; exige-se o comparecimento aos postos de saúde e que mantenham suas crianças bem nutridas e vacinadas, sem a efetiva melhoria desta política. Enfim, que eliminem, por si mesmos, as vulnerabilidades sociais que, ao contrário do que é predominantemente difundido, não advêm de “más condutas”, mas da estrutura social que permanece inquestionada.

Neste sentido, são diversas as falácias embutidas nos desenhos oficiais dos programas vinculados à assistência social, como o objetivo de “recuperar a dignidade e a auto-estima das camadas excluídas da população, despertando a esperança no futuro dos filhos” que se tornarão “mais escolarizados”, levando os indivíduos a “orgulharem-se de si mesmos”, a “prezarem a si mesmos”, a alimentar a “força interior”. Trata-se de “uma retórica que justifica a falta de moradias, o desemprego, o empobrecimento crescente, a perda de poder, etc. apelando a valores supostamente tradicionais de autoconfiança e capacidade de empreender [...]” (HARVEY, 2006, p. 301). Na verdade, todas essas falácias têm a intencionalidade implícita de levar o pobre a desenvolver mecanismos subjetivos para superar sua condição de pobreza, resignando-os a esperar no “futuro” dos filhos o ponto final do sonho de terem condições de vida melhores.

A política de assistência social segue, assim, sob o jugo da política econômica neoliberal, estando fortemente atrelada ao controle das condutas sociais, pela “recomposição e renovação de antigas e conservadoras práticas, não condizentes com os novos parâmetros que devem orientar e concretizar esse direito social” (BOSCHETTI, 2003, p. 275). Por estas questões, questiona-se: o que será destas famílias quando forem desligadas dos programas, seja por requisitos não atendidos, seja pela interrupção das ações, dada a

pelas situações de extrema pobreza e precarização (não apenas material) de suas condições de vida e trabalho, o que não é relevado pelo MDS.

descontinuidade que marca a administração pública brasileira? Se suas condições de vida e trabalho permanecem as mesmas. Se sua condição de subalternidade no processo de produção e reprodução das relações sociais mantém-se intocada. Mais uma vez lhe é negado seu protagonismo histórico-político. Mais uma vez a “questão social” é abordada, tanto no discurso como na ação, como um problema proveniente da “desintegração” social dos indivíduos e nada mais.

Neste ponto, é fundamental considerar que o financiamento da assistência social não tem correspondido às necessidades sociais, seja em nível federal, estadual, regional e municipal, sobretudo por duas questões: primeiramente por estar aquém das reais demandas, segundo por serem os recursos existentes direcionados a ações definidas nacionalmente, de forma genérica, sem considerar as particularidades locais, pois não há uma aproximação junto à realidade micro-societária, gerando paralelismos e sobreposição de ações. Sem contar que até no financiamento da assistência social está explícita a individualização das expressões da “questão social”, pela fixação de valores per capita ou por família. Para exemplificar, o repasse mensal aos municípios para a gestão do Bolsa Família, regulamentado pela Portaria nº 248, de 27 de abril de 2006, estipulou o valor de até R\$2,50 por família para investir em ações administrativas. O valor irrisório do repasse dispensa comentários. Nestes contextos, ainda prevalece o fato de a sociedade, do ponto de vista das organizações coletivas e dos usuários, não participar da elaboração das definições orçamentárias e não ter acesso público às definições estabelecidas e das metas e prioridades da assistência social brasileira, no contexto macro, e nas realidades particulares, além de não serem publicizadas as responsabilidades pertinentes às três esferas de governo.

[...] o financiamento para a área da assistência social no Brasil foi, tradicionalmente, insuficiente e perverso. Insuficiente, por que sempre esteve aquém do necessário para garantir bens e serviços destinados à população reconhecidamente pobre, e perverso por deixar de atender adequadamente a quem de direito e em situação de grave vulnerabilidade social (MARTINS; PAIVA, 2003, p. 68).

Aos critérios de “elegibilidade” dos programas de assistência social são somados critérios de “prioridade”, restringindo ainda mais o número de famílias atendidas. Os critérios de prioridade geralmente estão relacionados às

situações específicas de vulnerabilidade social das famílias pobres, tais como: a presença no grupo familiar de crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce, autores de atos infracionais, evadidos da escola, vítimas de abuso e exploração sexual, em situação de desnutrição; a presença de portadores de necessidades especiais e/ou idosos no grupo familiar; responsáveis pela família em condição de desemprego; grupos familiares monoparentais chefiados por mulheres; grupos familiares extensos com maior número de dependentes, etc. Ademais, as restrições ainda se estendem para a priorização das áreas de maior concentração de pobreza, dada à escassez dos recursos necessários à reprodução humana, em seus aspectos materiais e sociais.

Tal lógica de estruturação acaba segmentando e fracionando os indivíduos em função de um aspecto ou de uma condição específica que determina sua situação social. Se uma família ou um indivíduo não se “encaixa” em nenhuma destas lógicas, ou se a sua situação socioeconômica não foi “prevista” por tais especificidades estará automaticamente excluído do acesso às ações existentes. A totalidade perde sentido na soma de partes, frações ou porções da realidade que são recortadas e focalizadas [...] (BOSCHETTI, 2003, p. 96).

O fato é que continuam sendo focalizados os mais pobres dentre os pobres, deste o cadastramento¹⁹⁴, reeditando ações discriminatórias, compensatórias e fragmentadas, que inequivocamente não representam o reconhecimento público dos direitos sociais, o que Tavares (2003 apud YAZBEK, 2004, p. 11) chama de “discriminação negativa”.

O custo dessa “discriminação negativa” pode ser alto. Em primeiro lugar por excluir famílias que também estão em condições de pobreza e vulnerabilidade [...] em segundo, porque a pobreza tem uma espacialidade, ou seja, territórios definidos, onde, de modo geral, as condições de precariedade são generalizadas para todos os que aí vivem.

¹⁹⁴ Verifica-se, ainda, o predomínio do caráter burocrático na implementação do Programa Bolsa Família, em nível local, por conta da centralidade do Cadastro Único. Há gestões municipais exclusivamente ocupadas com o “cadastramento dos pobres”, reforçando a seletividade e a discriminação que aprofundam a marca reducionista do programa. Em muitos municípios, o Bolsa Família é chamado de CadÚnico, o que demonstra nitidamente a centralidade do cadastro em detrimento dos próprios objetivos centrais do programa. Além disso, não há a devida capacitação de pessoal para o preenchimento do formulário extenso e complexo que constitui o cadastro, comprometendo o registro dos dados e informações. Contudo, se se pensasse nesse cadastro para além de um instrumento de meros registros formais, poderia passar a ser efetivamente um *locus* privilegiado para a pesquisa e para o estudo, mas, para tanto, é preciso requalificar essas formas de registro e repensar o lugar central que o cadastro vem ocupando no programa.

Sobre isso, o discurso do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, é emblemático: “No momento atual, em que já atingimos a meta de inclusão da quase totalidade dos pobres em nosso país no Programa Bolsa Família, temos bases sólidas para darmos passos decisivos na direção da inclusão social e da autonomia das famílias.”¹⁹⁵ Além de ser um engodo esta propaganda, ao se estabelecer quem e quantos são os pobres, a partir de uma “linha de pobreza” vergonhosa, reforça-se ainda mais a idéia falaciosa e desistoricizada que reduz a pobreza à mera ausência de renda, cujo enfrentamento tem perpetuado em ações minimalistas que se atentam para o mínimo do básico à sobrevivência, na melhor das hipóteses. Então, que condições concretas esses programas oferecem às famílias para que possam superar as situações que as levaram a atender os requisitos de elegibilidade e prioridade para sua inclusão no programa? Aí está contida a marca residual dos programas, a ausência de vinculação da política social com a política econômica, a desarticulação dos programas com outras políticas e ações no campo da proteção social. Os programas atendem aquela parcela da população que comprovadamente se encontra em condição crônica de pobreza e miserabilidade, cuja situação de classe permanece inalterada e inalterável por ações emergenciais, compensatórias e residuais. Contudo, se tem a clareza de que as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado burguês não estão voltadas para provocar efetivas mudanças na base estrutural da sociedade capitalista em sua fase monopólica, ou seja, induzir a distribuição da riqueza, de geração de emprego e renda equivalente ao necessário à sua subsistência.

Isso vai de encontro com o fato de que, após três anos de implementação do Programa Bolsa Família, apenas 2.000 famílias, ou seja, o equivalente a 0,018% do total de famílias atendidas, desligaram-se do programa voluntariamente por terem suas condições de vida melhoradas em termos de renda, ultrapassando R\$120,00 mensais per capita (LEAL;PARAGUASSÚ, 2006). Porém, se não conseguirem manter este padrão

¹⁹⁵ Discurso do Ministro Patrus Ananias no Seminário Internacional “Transferência Condicionada de Renda e Segurança Alimentar”, organizado pela FAO e pelo PNUD. Santiago do Chile, 4 de dezembro de 2006. Extraído do site <<http://www.fao.org/Regional/LAmerica>>, em 12/01/2007.

de renda, não poderão ser novamente atendida pelo programa de imediato, tendo que aguardar uma nova inclusão, de acordo com a disponibilização das cotas municipais pelo MDS.

Mediante à ineficácia das ações assistenciais, as avaliações deveriam ser organizadas para responder questões que propiciassem o seu efetivo reordenamento político e social, tais como: as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, apesar da hierarquia de competências estabelecidas no que se refere à direção geral das ações e à sua execução local, respeitando a autonomia dos entes governamentais? (Art. 11/LOAS; Art. 204/CF). O governo federal tem apoiado técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional? (Art. 13 / LOAS). Os projetos de enfrentamento à pobreza têm de fato proporcionado a melhoria do padrão de qualidade de vida e organização social dos grupos populares atendidos? (Art. 25/LOAS).

Diante disso, mais uma vez reitera-se a análise de que a pobreza não pode ser entendida apenas como ausência de renda, mas como fenômeno multifacetado pelo processo de pauperização, atingindo diferentes dimensões da sociabilidade humana. Até hoje, o Bolsa Família tem estabelecido uma interface com as políticas de saúde e educação apenas no campo do cumprimento das ditas “condicionalidades”, sem haver a efetiva melhora da qualidade na prestação desses serviços. Ademais, o SUAS não faz uma referência clara à articulação que deve ser estabelecida com a política de geração de emprego e renda. Esta é a “maior tensão presente na política de assistência social haja vista a impossibilidade estrutural dela assumir este papel” (MOTA, 2006, p. 176), pois o problema do desemprego e da precarização das relações de trabalho não é nada particular a determinadas regionalidades ou temporário e específico de determinada conjuntura, mas está organicamente vinculado à estrutura da sociedade que não mantém investimentos no setor produtivo, mas privilegia os investimentos sobre o próprio capital.

A partir dessas questões, constata-se que a assistência social na atualidade é marcada por anacronismos e pela contínua sujeição e subserviência da população aos autoritarismos dos gestores que dirigem a

operacionalização local dos programas. A população é chamada a exercer o “controle social”, mas não no sentido da democratização, da fiscalização do gasto público, da proposição de prioridades e da deliberação, mas no sentido “policialesco” da “vigília” sobre as famílias atendidas pelos programas: sobre sua conduta social, sobre o uso do dinheiro, sobre o cumprimento das condicionalidades determinadas pelos programas, tudo sob uma rígida orientação moralista, anti-democrática, repressora e estigmatizante.

Neste contexto, a permanência do vínculo entre o indivíduo e a política de assistência social tem sido recorrentemente taxada de “assistencialismo”. Ora, o fato dos sujeitos receberem, por parte do Estado, proteção social incondicional não é assistencialismo e muito menos paternalismo, é direito. Não há dúvidas, é um movimento de “retorno ao passado”, em que o que se tem feito é exigir que o indivíduo adapte-se às condições desiguais postas pela sociedade e sobreviva (porque o capital precisa manter viva a força de trabalho humana em condição de ser explorada), sem depender por muito tempo do Estado. Como consequência, a idéia de renda de cidadania está totalmente ausente. Daí, as perguntas que não querem calar: por que o brasileiro não pode usufruir de uma renda como direito? Quanto à “porta de saída” do programa? Saída? Saída de quê? A renda é um direito. Isto não é pergunta que se faça, enquanto não forem efetivadas ações que objetivem mudanças estruturais sobre as condições de vida desses sujeitos.

Por todas essas questões, torna-se nítido que os objetivos previstos pela PNAS/2004 e pela NOB/2005, na forma da “auto-organização e da autonomia dos usuários”, estão diretamente relacionados com a “formação” de indivíduos que possam lidar com “suas” vulnerabilidades, sem a “ajuda” do Estado, tendo unicamente em vista o desligamento dos usuários dos programas. No caso dos chamados “beneficiários” do BPC, por exemplo, há a previsão de ações, não de acompanhamento continuado, mas com prazos e metas de execução claramente voltados para a busca do desligamento desses sujeitos do programa, o que é facilitado através dos momentos de revisão das condições de vida dos “beneficiários”, a cada dois anos. O que se procura, portanto: alterar condições de vida, propiciar mudanças de ordem estrutural, ou minimizar os conflitos de classe, conformar os indivíduos em sua condição de

subalternidade, sem alterar a dinâmica do capital? É óbvio que é a segunda opção que define o conteúdo sócio-político das ações do governo.

De acordo com a NOB/2005, os programas de transferência de renda criam “possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos”.¹⁹⁶ Mas, que “emancipação” seria essa? O que estão chamando de emancipação? Como se pode pensar na emancipação dos sujeitos a partir da transferência de ínfimas quantias monetárias? Como pensar em emancipação dos sujeitos, se a emancipação humana e política só poderá, de fato, ser plenamente efetivada, se houver a superação da condição de classe ou pelo menos o exercício de um protagonismo sócio-político que possa encaminhar o processo histórico de transformação societária? Traduzindo, emancipar na linguagem neoliberal obviamente significa desligar os sujeitos das ações do Estado que precisa conter gastos. Certamente se quer chegar à “auto-responsabilização dos necessitados pela solução de seus próprios problemas” (MONTAÑO, 2003, p. 235).

“A marginalidade é um fenômeno radical, posto que não pode ser eliminada sem que se eliminem as estruturas básicas do processo de produção capitalista” (KOWARICK, 1975, p. 100 apud BIERRENBACH, 1987, p. 33). Em sentido inverso, a emancipação humana é tratada como algo meramente ligado ao poder de consumo das camadas pobres. Como se o aumento ínfimo e temporário do poder de compra do indivíduo e sua família pudesse emancipá-los. Obviamente isto está ligado à lógica da “cidadania liberal”, que cria a figura do “cidadão-consumidor”, já que não se pode contar com o atendimento de necessidades básicas, via serviços sociais públicos.

Queremos fazer o reajuste no Bolsa Família para garantir poder de compra das famílias e para que o programas continue tendo impacto positivo nas economias locais e regionais, possibilitando que as famílias beneficiadas possam comprar alimentos, medicamento e outros itens e também criar condições para novas conquistas emancipatórias (Patrus Ananias / Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).¹⁹⁷

¹⁹⁶ De acordo com a NOB/2005, os programas de transferência de renda “[...] visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local” (BRASIL/NOB, 2005, p. 94).

¹⁹⁷ Extraído da reportagem intitulada: “Governo prepara medidas para ‘turbinar’ Bolsa Família”, de Jonas Valente, divulgada em 12/01/2007, extraída do site <<http://www.cartamaior.uol.com.br>>, em 31/01/2007.

Frente a estas questões, pergunta-se: qual é o papel e o lugar dos programas de transferência de renda no “sistema de proteção social” no Brasil? Ou o “sistema de proteção social” está sendo reduzido aos programas de transferência de renda? Contudo, a política de assistência social não é só transferência de renda, é promoção da cidadania, através de sua interrelação com as demais políticas sociais, que demanda uma concepção mais complexa e ampla de proteção social. Na verdade, a ampliação do Bolsa Família até agora tem se dado de forma quantitativa, ao incluir mais de 11 milhões de famílias, porém, a efetiva expansão do programa e da própria política de assistência não se materializará apenas através da inclusão de mais famílias no programa, e sim da constituição de uma infra-estrutura que possa dar condições aos municípios de lavar a cabo seus objetivos constitucionais, como programa vinculado ao direito de seguridade social.

É, portanto, inegável que o Estado capitalista, para se manter dominante e dirigente política e ideologicamente, “utiliza de artifícios e mecanismos para camuflar formas fictícias de ascensão social” e, neste sentido, “a eventual integração à sociedade de consumo não estaria propiciando ao homem condições para o desenvolvimento de suas reais possibilidades e potencialidades” (BIERRENBACH, 1987, p. 15). Todavia, é claro que o homem, inserido numa estrutura social marcada pela relação de classes, vivenciando situações concretas decorrentes mesmo de sua condição de classe, poderia vislumbrar a constituição de sua autonomia e emancipação, se acessasse serviços sociais públicos que lhe possibilitassem desenvolver uma consciência crítica e o preparasse para atuar politicamente na realidade concreta, ao invés de o conformar na perpetuação do status quo.

Nosso objetivo é a construção de uma grande rede de proteção e promoção social, a partir da articulação das áreas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e transferência de renda. Dessa forma, a atuação do MDS é um exercício da construção desse novo Estado de Bem-Estar Social voltado para o desenvolvimento integral de nosso país e de nossas pessoas (Patrus Ananias / Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).¹⁹⁸

¹⁹⁸ Discurso do Ministro Patrus Ananias no Seminário Internacional “Transferência Condicionada de Renda e Segurança Alimentar”, organizado pela FAO e pelo PNUD. Santiago do Chile, 4 de dezembro de 2006. Extraído do site <<http://www.fao.org/Regional/LAmerica>>, em 12/01/2007.

Ora, como pensar em um Estado de Bem-Estar Social no Brasil a partir de programas temporários, residuais e que estão longe de atingir a universalidade do atendimento num contexto marcado pelas restrições neoliberais? Não se pode perder de vista, portanto, que “existe incompatibilidade entre uma Política Social mais voltada para o atendimento das necessidades e interesses das classes populares e uma Política Econômica de acumulação acelerada de capital em um país dependente” (Bierrenbach, 1987, p. 33).

Neste contexto, as avaliações desenvolvidas pelo MDS têm, evidentemente, demonstrado a eficácia dos programas sociais, mas não quanto às reais necessidades e aspirações da população, e sim quanto às necessidades e aspirações do Estado capitalista que inequivocamente visa à manutenção do status quo, sem que isto, é claro, manifeste suas contradições ontológicas e interfira na hegemonia burguesa. Os problemas verificados por estas avaliações nos processos de execução dos programas sociais, são apontados meramente como decorrência de inoperâncias técnico-administrativas, sem fazer qualquer relação crítica com o modelo econômico vigente no país.

Fica evidente, pois, que a metodologia utilizada nos atuais processos de avaliação dos programas derivados da política de assistência social são estruturadas de forma a favorecer a constatação empírica de resultados positivos às ações do governo, que tendem a mascarar a realidade. Na verdade, não existem parâmetros criteriosamente construídos com base nas legislações nacionais que definem a política de assistência social, a Constituição Federal e a LOAS, que permitiriam uma análise em que se pudesse mediatizar o conteúdo jurídico-político dos direitos sociais, as ações concretas efetivadas no âmbito do Estado burguês e as reais necessidades de reprodução material e social da população usuária.

O que se pretende com as metodologias de avaliação comandadas pelo órgão oficial do governo, é, pois, dar visibilidade aos níveis de satisfação e gratidão declarados pela população que não é instigada a pensar criticamente sobre os programas pelos quais é atendida, mas meramente responder a questionamentos que não vão além da lógica aparente dos programas. Então, é claro que os sujeitos atendidos pelo Programa Bolsa família, por exemplo,

vão se declarar satisfeitos e gratos com o programa, se anteriormente, em muitos casos, não possuíam qualquer fonte de renda fixa e estavam expostos aos riscos vitais da pauperização absoluta. Também não irão analisar que a sua situação de pobreza advém de uma condição de classe que não é alterada pelo Bolsa Família, sendo apenas minimizados os flagelos de sua situação de pauperismo, já que não são preparados pedagógica e politicamente para emitirem qualquer opinião crítica que vá macular a “boa imagem” do programa, sob o medo e o risco de dele serem excluídos. Ademais, estes sujeitos abordados pelas pesquisas avaliativas não são chamados a entender os programas como direitos historicamente conquistados e, portanto, a se posicionar como cidadãos que devem exercer a cobrança e a fiscalização sobre as ações públicas, mas, ao contrário, são posicionados como receptores de “favores” de um Estado “complacente”, e aí devem ficar para que não seja alimentado seu potencial histórico transformador.

Neste sentido, verifica-se que os processos de avaliação, inscritos na dinâmica da “racionalidade burguesa”¹⁹⁹, passam a se constituir no interior da divisão sócio-técnica do trabalho, tornando-se um procedimento técnico-burocrático centralizado no órgão oficial designado pelo Estado para este fim, a SAGI/MDS. Assim, a tarefa da avaliação é conduzida pelos intelectuais do poder, ainda que realizada por institutos de pesquisa externos ao ministério. Então, os atores que estão na ponta da execução dos programas derivados da política de assistência social, não são chamados a protagonizar esse processo, apenas são alocados num primeiro momento como fornecedores de informações específicas de determinados contextos, e num segundo momento são posicionados como receptores passivos e acrílicos de dados e informações aos quais é dada a aparência que mais convém à hegemonia burguesa. Não há, portanto, uma integralidade entre conhecimento e ação.

A SAGI tem a função de avaliar. Ela não tem a função de executar. Então o meu trabalho é vinculado ao órgão que avalia. Eu acredito que

¹⁹⁹ Segundo Guerra (2000, p. 58), a racionalidade burguesa é “a racionalidade predominante que está subjacente às formas de ser, pensar e agir na ordem social capitalista. Ela possui duas características fundamentais: a naturalização, o formalismo e a abstração. A racionalidade burguesa é a lógica necessária à manutenção da ordem social e tem no positivismo sua mais alta expressão”.

o governo hoje tem todo o interesse em dinamizar a política de assistência social. É isso que a gente ouve. [...] dinamizar para ampliar o atendimento, mas dentro dos padrões de custo-benefício (A. B. / DATAUFF/ Instituto contratado pela SAGI/MDS).

O que se revela no atual contexto da política de avaliação e monitoramento do MDS, é que as avaliações têm apreendido a realidade ora sob a ótica do determinismo econômico que anula o protagonismo histórico-político dos sujeitos atendidos pelos programas em apreço, ora sob a ótica voluntarista de conceber as ações paliativas e residuais dos programas sociais em curso como se fossem suficientes para o enfrentamento da pobreza. Neste sentido, sobretudo no caso dos programas de transferência de renda, as análises privilegiam o viés liberal, fundamentando-se na lógica que atravessa a política econômica e que os entende como saída à pobreza e ao desemprego, portanto, “como mecanismo necessário à eficiência do capitalismo na sua fase atual”. Entretanto, como pensar em saída à pobreza, se a relação entre capital e trabalho permanece inalterada? Na verdade, minimizam-se as mazelas advindas da pobreza, perpetuando-a a partir da instituição de “uma nova dualidade: pobres assistidos e pobres não assistidos” (SILVA, 1997, p. 157). Trata-se, pois, da “institucionalização e socialização da pobreza, para torná-la suportável, não dando conta da multidimensionalidade desse fenômeno, reduzindo-o a uma perspectiva individual e conjuntural” (SILVA, 1997, p. 159).

A avaliação de políticas tem sido reduzida a atividades normatizadas, técnico-burocráticas para o controle das ações sob o cariz unicamente operacional, em que a preocupação com a visibilidade de resultados quantitativos e imediatos, anula as possibilidades de mudanças serem efetivadas para além das demandas singulares e aparentes, estendendo-se para a particularidade das conjunturas sócio-históricas até atingir a universalidade que historicamente determina o conjunto complexo das relações sociais. Neste sentido, segundo Baptista (1995, p. 91), “faz parte da essência dessas relações sociais que a sua visibilidade seja ocultada, que não seja percebida à primeira vista: o que se põe à percepção imediata é uma forma reificada dessa relação.”

É nítida a preocupação em definir esquemas engessados para a realização da avaliação, vista como procedimento técnico-burocrático sobre

situações imediatas, aparentes e autonomizadas, decodificadas em variáveis empíricas, e não como um processo político que requer uma reflexão mais aprofundada sobre o real, apreendido em sua totalidade, com suas imbricações sócio-históricas, numa estrutura complexa de relações postas pelo capitalismo. Conforme Netto (2003, p. 8), há três razões para explicar a “pobreza” analítica dos relatórios de avaliação de políticas sociais produzidos na atualidade, quais sejam: 1) as avaliações são exclusivamente pautadas no programa, no projeto ou na política objeto da avaliação; 2) os avaliadores dificilmente vão além da lógica que instaurou aquela política, aquele programa ou aquele projeto; 3) a quase totalidade das avaliações de políticas, programas e projetos atribui à política social uma autonomia face à política econômica, a qual, nos casos em que é aludida, é para mencionar a insuficiência de recursos que são alocados à área avaliada ou a programas específicos e nada mais.

A avaliação, da forma como vem sendo concebida e efetivada no âmbito do MDS, não traz qualquer perspectiva de mudança social, reforçando a lógica tecnocrática que sempre caracterizou o planejamento econômico-social no Brasil: a defesa do sistema vigente. “O Estado, por si só, numa associação dependente do capital internacional, dará ao planejamento a dimensão de instrumento de mobilização mais adequada para a manutenção do status quo” (BIERRENBACH, 1987, p. 34). Todavia, a avaliação, situada no campo do planejamento econômico-social, além de uma técnica de gestão, aqui a tomamos, sobretudo, como um “instrumento da luta política entre as classes sociais, os principais agentes de mudança social no capitalismo” (BIERRENBACH, 1987, p. 10).

Em geral, o planejamento destina-se, explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social. Em concomitância, e em consequência, ele implica na transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder. As relações e processos políticos e econômicos estão sempre imbricados, influenciando-se e determinando-se reciprocamente (IANNI, 1979, p. 310).

A ruptura da avaliação com suas formas tradicionalistas foi anunciada na PNAS/2004 e na NOB/2005, porém não tem sido integralmente realizada, uma vez que continua sendo apropriada de forma utilitarista, em função de exigências prático-imediatas para a correção de ocasionais “desajustes”

operacionais nos programas de assistência social. Ora, se a avaliação é um instrumento que tem suas raízes constitutivas no interior da malha tecnocrática erguida em meio às relações econômicas e às lutas de classes historicamente determinadas, a inversão de seu papel estritamente ligado à racionalidade instrumental burguesa, para ocupar um lugar de contribuição à abertura político-democrática do governo, não se dará espontaneamente se as condições políticas objetivas para favorecer este processo não forem provocadas pelos setores sociais progressistas.

Além disso, as inovações advindas do manuseio de ferramentas computacionais no campo da avaliação têm sido desenvolvidas no âmago de uma perspectiva instrumentalista que reduz sua dimensão teórico-metodológica a instruções normativas sobre pautas e procedimentos a serem obrigatoriamente realizados pelos gestores locais dos programas do MDS e que têm uma finalidade meramente prática e imediatista. Assiste-se, neste contexto, ao “reforço das tendências empiricistas [...] e, portanto, classificatórias da vida social, que não tendem a estimular a abstração como recurso heurístico fundamental para desvelar os processos sociais; as apreciações moralizadoras sobre o ordenamento social burguês; o a-historicismo [...]” (IAMAMOTO, 1998, p. 213).

A avaliação é realizada de forma fragmentada, pois é feita uma avaliação específica para cada tipo de aspecto que envolve o programa, sem o considerar em sua totalidade. Então, há dois momentos de fragmentação nesse processo: quando se analisa um determinado aspecto do programa, descolado dos demais, então se perde a noção de totalidade no interior do próprio programa; quando se avalia o programa descolado da política de assistência social e das demais políticas sociais e dos demais programas sociais que constituem as outras políticas. As avaliações dos programas sociais vinculados ao Programa Fome Zero, por exemplo, não têm sido realizadas sob o enfoque de sua interface com a política de assistência social. Não têm sido confrontados os objetivos do Programa Fome Zero como os objetivos da LOAS e da Constituição Federal de 1988, e seus desdobramentos concretos na realidade social a partir das ações do MDS. Ainda, essas avaliações não têm respondido como anda a articulação da assistência social junto às demais políticas sociais, como a política de segurança alimentar, a

política de saúde, a política de educação e a política de geração de emprego e renda.

Avaliam-se os programas em si mesmos, de forma autonomizada, e não se estabelece um diálogo desta avaliação com a política de assistência social, no sentido de que o objeto de pesquisa não pode ter desvinculados seus nexos e articulações com a totalidade, para que o conhecimento produzido permita a própria reconstrução desse objeto, em fidelidade ao seu movimento real em meio às contradições constitutivas das relações sociais. É aí que se consegue dar o salto, efetivamente qualitativo e político, de se pensar a assistência social para além de sua tradição emergencial e reducionista, do caso a caso.

A Constituição Federal de 1988, ao inscrever a assistência social no marco da Seguridade Social, garantindo, entre outros princípios, a universalidade na cobertura do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a irredutibilidade no valor dos benefícios; o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa (Art. 194). Estes princípios, portanto, deveriam ser transformados em indicadores sociais para se avaliar a política de assistência social, se a preocupação do MDS estivesse de fato atrelada com a perspectiva do direito.²⁰⁰

Conforme a LOAS, o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social são os mecanismos de participação e controle que a sociedade dispõe para reivindicar a garantia do direito à assistência social, marcando uma das dimensões da relação Estado/Sociedade Civil, nos processos de formulação e implementação desta política (Art. 17 / LOAS). Os conselhos são aqui entendidos como “um espaço político por natureza, que congrega representação de interesses diversos, e às vezes antagônicos, se

²⁰⁰ Contudo, não se pode apresentar os parâmetros que regem a LOAS e a Constituição Federal de 1988 como algo inquestionável, que já tenha atingido o “dever ser”. Pois, em si mesmas, essas legislações revelam sérias contradições que tendem a impedir a configuração da assistência social como política pública. É o que fica evidente ao se analisar os seguintes artigos da LOAS: art.1º; art. 3º; art.9º; art. 10; art. 13, IV; e art. 26, os quais respaldam e incentivam as parcerias público-privado, revelando uma tendência à uma escamoteada desresponsabilização do setor público no provimento da assistência social, o que se coloca em contraface ao art. 5º, III, que prevê a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”. Da mesma forma, a Constituição Federal, ao mesmo tempo e contraditoriamente em que prevê em seu art. 194, a universalidade da cobertura e do atendimento, também se refere à seletividade na prestação dos benefícios e serviços.

constitui uma arena de discussão, negociação e conflito, devendo preservar seu papel de instância autônoma, propositora, fiscalizadora, controladora e reivindicadora” (MARTINS; PAIVA, 2003, p. 46). Neste sentido, poderiam ser vinculados às avaliações realizadas no âmbito do MDS indicadores que pudessem verificar se a democracia participativa tem sido reforçada no âmbito da assistência social; se a autonomia dos conselhos tem sido viabilizada, sendo garantido seu papel de acompanhamento, controle e reivindicação na gestão da assistência; se a participação dos usuários nos conselhos tem sido fomentada; se tem havido a constituição de sujeitos sociais ativos nestes espaços; se as conferências municipais têm sido organizadas como espaços concretos de defesa da assistência social na perspectiva do direito, propícios para a publicização das avaliações da apolítica de assistência social.

Ademais, é preciso que haja mais clareza sobre os conceitos de impacto e pobreza que estão sendo empregados nestas avaliações, os quais deveriam, na verdade, não se ater à lógica interna dos programas, possibilitando o estabelecimento de uma relação reflexiva entre os programas de transferência de renda e o sistema político-econômico mais geral do país. Não há dúvidas, portanto, de que sejam necessárias mudanças conceituais no âmago destes processos de avaliação, pois os resultados de impacto apenas têm contemplado o objetivo imediato dos programas de transferência de renda, que é o aumento do nível do consumo, não alcançando a totalidade dos aspectos da vida destas famílias que são atingidos pelo processo de pauperização continuada.

Ainda, para se garantir o caráter democrático e abrangente desses processos avaliativos é preciso que haja o debate intersetorial e interdisciplinar, a partir dos estudos realizados. É preciso haver um diálogo entre as secretarias gestoras de outras políticas, ou seja, o diálogo intra-setores governamentais, sob a perspectiva de se pensar a proteção social em sua totalidade.

Outra preocupação é com a cautela no trato dos resultados produzidos por estas avaliações, pois o que se tem assistido é a formalização de abordagens homogêneas de uma população que sempre foi tão pouco analisada em sua heterogeneidade. Neste sentido, os resultados precisam ser tomados como referência analítica, mas nunca serem elevados a verdades consumadas, em meio a uma realidade inacabada e dinamizada por processos

históricos contraditórios, que nunca esgotará a necessidade de produção de novos conhecimentos.

Outro ponto crítico é que as avaliações de impacto têm tratado dos insumos, dos desenhos e dos resultados dos programas sociais, mas não adentram o orçamento público que é a “caixa preta” das políticas sociais implementadas pelo Estado, especialmente no caso da seguridade social. Isso se torna fundamental porque no atual contexto histórico, “a elaboração e interpretação dos orçamentos passam a ser efetuadas segundo os parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia/inoperância, produtividade/rentabilidade. O resultado é a subordinação da resposta às necessidades sociais à mecânica técnica do orçamento público [...]” (IAMAMOTO, 2001, p. 24). Dessa forma, sem adentrar as questões que perpassam os orçamentos governamentais, não se poderá pensar numa perspectiva mais substantiva de avaliação.

Sabe-se, ainda, da existência de sérios problemas no fluxo de informações entre as distintas esferas de governos, entre essas esferas de governo e a Caixa Econômica Federal, entre todas as instâncias governamentais e os usuários. Contudo, mais do que pensar na criação de um fluxo de comunicação, é pensar como essa comunicação pode, por um lado, servir para reprimir e resignar consciências, como por outro lado, pode potencializar o controle social e formação de consciências críticas, para uma participação não apenas formal, mas política e crítica. Então se pergunta: os programas sociais, no geral, estão possibilitando uma maior mobilização da comunidade e a formação de sujeitos sociais? Há a preocupação em se criar espaços de comunicação e discussão para atender o controle social e a verdadeira emancipação social e política das comunidades? Sem dúvida, estas questões poderiam ser incluídas como indicadores de avaliação.

É inequívoco afirmar, em última análise, que os processos de avaliação da política de assistência social estão sob o jugo do pensamento conservador, que cria mecanismos para se avaliar positivamente os programas constitutivos desta política. Mesmo as avaliações que não são realizadas diretamente pelo órgão oficial do Estado, isto é, por institutos de pesquisa contratados, não estão isentas do controle rigoroso exercido pela instância governamental contratante, a SAGI/MDS, a qual impõe condições que não permitem a estes

processos de avaliação realizarem qualquer movimento de tendência contra-hegemônica. Assim, a tendência que hoje se verifica no interior do Estado de se reforçar a cultura da avaliação, não se revela voltada para a efetiva publicização e democratização, mas para o aperfeiçoamento da ordem burguesa e do aparelho estatal. “A democracia vê-se reduzida a um ‘modelo de gestão’, desaparecendo os sujeitos e a arena pública em que expressam e defendem seus interesses” (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

O MDS tem preconizado que “a política de monitoramento e avaliação tem como diretriz contribuir para o aprimoramento da gestão pública, fornecendo elementos [...] para o exercício do controle social sobre as políticas públicas” (Art. 8º/ Portaria nº 329, de 11/10/2006 / BRASIL/MDS, 2006). Mas, como garantir o controle social, se as avaliações não produzem análises que irão desmistificar a realidade? Na verdade, a tão propagada preocupação com o controle social é subjugada à preocupação central do MDS, através da SAGI, qual seja: criar “as condições técnicas e operacionais para a efetividade de sua gestão”.

Essa [o “controle social”] é a segunda grande responsabilidade que nós temos, não apenas dar insumo para os gestores, mas também para a sociedade que é também o cliente final de todas essas políticas, portanto usuário dessas políticas, tenha também conhecimento da qualidade dessas políticas, ou seja, saiba a qualidade daquilo que eles estão recebendo. Então dessa forma, a transparência é o outro pilar do nosso trabalho [...] (R.P.S. / Secretário de Avaliação e Gestão da Informação / SAGI/MDS).

O consenso criado em torno da concepção do que seja o “controle social” no interior do MDS e difundido em meio à sociedade civil e às demais instâncias de governo, tem acobertado a intencionalidade de submeter o “controle social” aos interesses dominantes, ou seja, a participação controlada que perpetua na lógica da subalternidade social e política dos segmentos populares. O “controle social”, portanto, tem se restringido ao plano protocolar, isto é, os conselhos estão instituídos na forma jurídico-legal, mas a sua participação nos processos decisórios, quando ocorre, é submissa aos interesses organizacionais. A grande questão é que o controle social comparece como premissa da racionalidade formal, inclusive, enfaticamente cobrada pelos organismos internacionais. “Os programas sociais e a participação social neles preconizados transformam-se, desse modo, em meio

de controle das lutas sociais e das seqüelas derivadas do crescimento da miséria relativa da população trabalhadora” (IAMAMOTO, 1995, p. 106).

O traço mais específico das políticas sociais é que, em sua fase de elaboração, precisam contar com o apoio, a colaboração e aceitação dos usuários dos serviços. As prestações de serviços sociais são contínuas, o que define uma relação necessária entre uma burocracia, pública ou privada, e os usuários. Não importa qual seja o tipo de política social adotada, quem elabora as decisões sociais sempre exige o apoio daqueles que serão beneficiados com os serviços. [...] Muitas vezes se utiliza a noção de participação, argumentando que ela “apenas tem sentido quando implica em exercício de poder”. [...] Não se trata de participação política, e sim de colaboração dos beneficiários no planejamento e implementação de programas (COHEN; FRANCO, 1993, p. 37).

No âmbito do MDS é inequívoco, portanto, afirmar que não há ações no sentido de fortalecer as organizações de representação popular, pois a abertura de meios para o acesso às informações referentes à política de assistência não tem chegado aos sujeitos para os quais estas informações teriam maior significado político: os cidadãos e as instâncias locais de controle social. Pode-se dizer, então, que a socialização dessas informações é restrita ao utilitarismo político do Estado burguês, seja para servir de suporte às campanhas eleitorais, seja para impressionar os organismos internacionais.

Entretanto, instigar e apoiar os usuários à participação política e crítica nos processos avaliativos, submetendo-se às suas apreciações e proposições de mudança, é o papel de um Estado que se diz democrático e que se faz verdadeiramente democrático. Então, a abertura político-democrática da administração pública não se dá apenas a partir da disponibilização de dados e informações, mas de sua interpretação crítica, livre de mistificações, a fim de se descobrir a aparência enganosa dos fenômenos imediatos. Para o MDS, o controle social estaria viabilizado, de sua parte, pela mera disponibilização de dados e informações, que logo poderiam ser apropriados pela sociedade civil. Ora, num país em que não há uma cultura de participação política enraizada no tecido social, esperar que a sociedade civil efetivamente ocupe os espaços legítimos de controle social sem que haja qualquer iniciativa de fomento e mobilização das bases, é saber exatamente que isso não vai acontecer. Na verdade, continuam inviabilizando o controle social, porém, sob uma nova roupagem de uma aparente transparência e publicidade.

Em sentido inverso, a preparação político-pedagógica dos cidadãos para sua inserção consciente no campo das decisões políticas, já que este não é um processo simples e espontâneo, é condição fulcral para se expandir nos espaços públicos o verdadeiro sentido político da participação popular. Contudo, é preciso ter a clareza de que “[...] a ‘participação popular’ contém elementos simultaneamente reprodutores e superadores da ordem[...] ” (IAMAMOTO, 1995, p. 109), ou seja, a prática política dos organismos populares nem sempre têm o caráter revolucionário.²⁰¹ Portanto, no sentido de instigar a consciência crítica e impulsionar a luta coletiva contra as diversas formas de dominação e exploração que perpassam as relações sociais na ordem burguesa, fazem-se absolutamente necessárias iniciativas locais de descentralização das reuniões dos conselhos, das pré-conferências e de outros momentos que tenham um caráter político no sentido de alcançar, sobretudo, os usuários da assistência social, que residem geralmente em localidades urbanas periféricas de difícil acesso, além daqueles instalados na zona rural.

O sentido político deste movimento deve estar obviamente calcado num projeto de sociedade contrário à dominação de classe, pois, esse tipo de democracia “não cabe dentro dos objetivos e dos limites da sociedade burguesa, porque tal conteúdo social contraria o núcleo de relações fundantes da acumulação capitalista, a qual se estrutura a partir da exploração de uma classe sobre a outra” (PAIVA; SALES, 2001, p, 188). Todavia, segundo Coutinho, “é precisamente a afirmação e expansão de uma nova concepção de novas práticas de cidadania que permite o estabelecimento do ponto de partida da importante assertiva: democracia é sinônimo de soberania popular” e ainda,

²⁰¹ Segundo Chauí (1986, p. 124 *apud* IAMAMOTO, 2006, p. 87), a “cultura popular” é “expressão dos dominados, buscando as formas pelas quais a cultura dominante é aceita, interiorizada, reproduzida e transformada, quanto as formas pelas quais é recusada, negada e afastada, implícita ou explicitamente pelos dominados”. Apesar de não ser um conjunto de antagonismos à cultura dominante, representa “um conjunto disperso de práticas, representações, formas de consciência que possuem lógica própria (o jogo interno de conformismo, de inconformismo e de resistência), distinguindo-se da cultura dominante por essa lógica de práticas, representações e formas de consciência”. Para a autora, a ambigüidade é o fio que perpassa a cultura popular, que é “tecida de ignorância e saber, de atraso e desejo de emancipação, capaz de conformismo ao resistir, capaz de resistência ao se conformar”. Mas, esta ambigüidade “não pode ser confundida como ‘defeito’ ou ‘incoerência’, manifestando-se sob forma da consciência trágica: a que opera com paradoxos, tecida de saber e não-saber simultâneos, marca profunda da dominação”, “diz sim e diz não ao mesmo tempo, adere e resiste ao que pesa como a força da lei do uso e do costume e que parece, por seu peso, ter a força de um destino”.

“democracia é também a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na forma do governo e, em consequência, no controle da vida social” (1997, p. 145 apud PAIVA, 2000, p. 86).

Enfim, para que estas avaliações possam de fato instrumentalizar os setores populares progressistas no exercício da cidadania e os conselhos no exercício de seu papel deliberativo, os usuários deveriam ser os sujeitos privilegiados neste processo, seja no momento da investigação quanto no momento da socialização dos resultados da pesquisa. Contudo, isso dependeria de que os processos de avaliação fossem transformados em espaços para a análise crítica e política da realidade, compreendida em sua dinâmica histórica e em seus aspectos singulares, particulares e universais. Por outro lado, os cidadãos precisam estar politicamente preparados para se apropriarem destas avaliações, transformando-as em instrumentos políticos para a compreensão da realidade e para o subsídio da luta pela ampliação do acesso a serviços sociais públicos de qualidade.

3.2 – O MATERIALISMO HISTÓRICO COMO ORIENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

3.2.1 – ALGUMAS BASES ANALÍTICAS DO MATERIALISMO HISTÓRICO

Marx analisa a vida social a partir do estudo de fatos concretos, tendo em vista o real em sua totalidade²⁰². Sendo assim, o filósofo alemão distancia-se de um certo tipo de materialismo, como o de Feuerbach (1804-1872), que

²⁰² Segundo Marx, a categoria totalidade circunscreve um grande complexo constituído de complexos subordinados, sendo que *“toda parte é também um todo”*, definido por complexidades particulares e interligadas ao contexto mais amplo. Pode-se dizer, portanto, que *“o conceito dialético de totalidade é dinâmico, refletindo as mediações e transformações abrangentes, mas historicamente mutáveis, da realidade objetiva”* (BOTTOMORE, 2001, p. 381).

apresenta o caráter “passivo” e “não-histórico” do materialismo tradicional.²⁰³

Segundo Marx,

Até agora, o principal defeito de todo materialismo (inclusive o de Feuerbach) é que o objeto, a realidade, o mundo sensível só são apreendidos sob a forma de objeto ou de intuição, mas não como atividade humana sensível, enquanto práxis, de maneira não subjetiva. Em vista disso o aspecto ativo foi desenvolvido pelo idealismo, em oposição ao materialismo – mas só abstratamente, pois o idealismo naturalmente não conhece a atividade real, sensível, como tal. Feuerbach quer objetos sensíveis, realmente distintos dos objetos do pensamento; mas ele não considera a própria atividade humana como atividade objetiva. É por isso que em *A Essência do Cristianismo* ele considera como autenticamente humana apenas a atividade teórica, ao passo que a práxis só é por ele apreendida e firmada em sua manifestação judaica sórdida. É por isso que ele não compreende a importância da atividade “revolucionária”, da atividade “prático-crítica”.²⁰⁴

Pode-se dizer que na tradição marxista, o materialismo, constitui-se de forma menos rígida, “não reducionista”, constituindo-se, pois, como o método marxiano de abordagem da vida social, o denominado “materialismo histórico”.²⁰⁵ O que define este método é o fato de que as relações de produção material que os homens estabelecem e desenvolvem ao longo da história, formam a base de todas as suas relações. Contudo, isolar as determinações macro-econômicas insinua uma “perspectiva de fatalismo anulador do papel histórico da luta de classes, relegando o movimento dialético, em que a compreensão do econômico é uma dimensão fundamental, mas não a única” (QUIROGA, 1991, p. 109). Por outro lado, e ao mesmo tempo, se o papel dos sujeitos históricos no processo de transformação da sociedade, considerados como indivíduos e não enquanto classes sociais, for enfocada sem as devidas mediações com as condições objetivas/materiais postas pelo real, “estar-se-á falando de uma transformação idealizada e de uma superestrutura desvinculada de sua base material correspondente” (QUIROGA, 1991, p. 109).

²⁰³ Engels sempre encarou a concepção do materialismo histórico como uma das duas descobertas mais significativas de Marx, sendo que a outra é a teoria da mais-valia. Historicamente e cronologicamente o Materialismo Histórico surge em *A Ideologia Alemã* (1845-1846).

²⁰⁴ Primeira tese sobre Feuerbach, in *A Ideologia Alemã*, 2002, p. 99.

²⁰⁵ As premissas desenvolvidas por Marx, em seu método de abordagem da realidade são as seguintes: (a) a negação da autonomia, e portanto do primado, das idéias na vida social; (b) o compromisso metodológico com a pesquisa historiográfica concreta, em oposição à reflexão filosófica abstrata; (c) a concepção da centralidade da práxis humana na produção e a reprodução da vida social e, em consequência disso, (d) a ênfase na significação do trabalho enquanto transformação da natureza; (e) a ênfase na significação da natureza para o homem, que evolui de uma concepção presente nas obras iniciais de Marx (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 1995, p. 62).

Ademais, para se apreender o movimento da sociedade capitalista, é preciso reportar-se à teoria da dialética, sem a qual a sociedade só poderia ser entendida através dos reducionismos positivistas. O seu superdimensionamento, porém, desvincularia “o conhecimento da sociedade da própria sociedade concreta”, separando-as da “finalidade última do movimento dialético, que se direciona para a possibilidade de transformação dessa sociedade”. Neste sentido, e fundamentalmente através da dialética, pode-se verificar que o conjunto dos fenômenos sociais vai “engendrando sempre um novo e que o novo é algo que traz as marcas daquilo que o antecede, mas que é um rearranjo substancialmente inédito, diverso” (QUIROGA, 1991, p. 108)

A perspectiva histórica da teoria social de Marx tem uma conotação dialética, haja vista que todos os acontecimentos sociais são efêmeros e produzem as pré-condições para que os contextos sociais, econômicos, políticos e culturais (e todos os demais que fazem parte da vida humana) sucedam-se dialeticamente, acompanhando a dinâmica de um tempo que não pára. Neste sentido, Marx considera que os fenômenos contêm em si, um movimento de negação de si, o que pode ser melhor apreendido pela tensão entre as forças que lutam pela manutenção da ordem social e as forças que buscam desestruturá-la, explicando, assim, os processos históricos de mudança e transformação da sociedade. Mas, entre os antagonismos de um fenômeno existe uma unidade ontológica²⁰⁶ que requer a captação do real pelas representações da consciência humana.

O botão desaparece no desabrochar da flor, e pode-se dizer que é refutado pela flor. Igualmente, a flor se explica por meio do fruto como um falso existir da planta, e o fruto surge em lugar da flor como verdade da planta. Essas formas não apenas se distinguem mas se repelem como incompatíveis entre si. Mas a sua natureza fluida as torna, ao mesmo tempo, momentos da unidade orgânica na qual não somente não entram em conflito, mas uma existe tão necessariamente quanto a outra, e é essa igual necessidade que unicamente constituía vida do todo.²⁰⁷

²⁰⁶ A categoria “ontologia”, em Marx, volta-se para os processos de produção e reprodução da vida humana. No centro da ontologia estão as relações econômicas historicamente construídas pelos homens. A ontologia do ser social sustenta-se na perspectiva da relação homem-natureza que proporciona a socialização humana.

²⁰⁷ Hegel *apud* QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia. **Um toque de clássicos: Durkheim, Marx, e Weber.** UFMG, Belo Horizonte, 1995, p. 65.

A teoria social de Marx está fundamentada na estrutura econômica da sociedade, cuja base está constituída em suas relações de produção e sobre a qual ergue-se a “superestruturada jurídica e política” que define as formas de consciência social. Dessa maneira, “o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e espiritual em geral” (BOTTOMORE, 2001, p. 260).

O desenvolvimento político, jurídico, filosófico, religioso, literário, artístico, etc., baseia-se no desenvolvimento econômico. Mas todos aqueles reagem entre si e sobre a base econômica. Não que a situação econômica seja, sozinha, causa ativa e que todo o resto seja apenas efeito passivo. Há, porém, interação à base da necessidade econômica, que, em última instância, sempre se impõe. (MARX apud QUIROGA, 1991, p. 75).

Nesta perspectiva, a vida social é entendida em sua totalidade e não reduzida à esfera econômica, mas por ela condicionada não numa relação causal direta, mas numa relação dialética, em que “a consciência é produto do ser social e, a partir dessa consciência, o homem intervém para modificar a realidade, que, primeiramente gerou sua própria consciência” (QUIROGA, 1991, p. 75). Ou seja, a perspectiva materialista do pensamento marxiano, “não é passiva, empirista, no sentido positivista do termo”, mas “resgata a ação dos homens” enquanto classes sociais, sem, porém, lhe atribuir um sentido “voluntarista”, desconsiderando as condições objetivas em que estão inseridos os sujeitos que fazem história. “O homens fazem a sua própria história, mas não a fazem arbitrariamente nas condições escolhidas por eles, mas nas condições dadas diretamente e herdadas do passado” (MARX, 2002, p. 62). Do mesmo modo, “[...] os acontecimentos e os agentes do drama histórico não são, apenas, ‘determinados pela base econômica e social’ (pois este não é um engenho auto-suficiente), eles concentram e desencadeiam forças que preservam ou alteram aquela ‘base’” (FERNANDES 1984, p. 61 apud QUIROGA, 1991, p. 76).

Pelo exposto, verifica-se que a tese central do materialismo histórico (apesar de não compartilhada por alguns marxistas) é a de que as formas de organização sócio-econômica e produtiva da sociedade surgem e desaparecem se respectivamente viabilizam ou emperram a expansão do modo de produção, sob o qual se estrutura a sociedade. Logo, se pode dizer,

conforme Bottomore (2001, p. 260), que “o crescimento das forças produtivas explica, assim, o curso geral da história humana”.

Para conservar “os frutos da civilização”, os homens modificarão sua maneira de produzir – tanto as suas relações materiais como as suas relações sociais de produção, ou ambas – para ajustá-las às novas forças produtivas criadas e favorecer seu avanço constante. A resultante estrutura econômica, por sua vez, condiciona a superestrutura jurídica e política. (BOTTOMORE, 2001, p. 261).

O materialismo histórico interpreta a emergência do capitalismo como uma reação à estrutura econômica imediatamente anterior, tornando-se, então o modo de produção mais avançado que a história da humanidade já conheceu. E é exatamente pela dinâmica desta lógica que Marx avalia o surgimento de novas relações de produção como necessárias ao desenvolvimento da capacidade produtiva da sociedade.²⁰⁸ “Marx achava, certamente, que as várias esferas e domínios da sociedade refletem o modo de produção dominante e que a consciência geral de uma época é condicionada pela natureza de sua produção” (BOTTOMORE, 2001, p. 261).

Para o marxismo, não são apenas os processos ligados à produção que apresentam transitoriedade histórica, como também as próprias idéias, concepções, crenças, costumes, ideologias e tudo o mais que constitui a superestrutura social e é gerado pelas relações sociais de produção, cuja base está na relação homem x natureza. Dessa forma, pode-se entender porque as diferentes organizações sociais e econômicas surgem e desaparecem em determinado momento histórico e não em outro, sabendo que a superestrutura é determinada pela estrutura econômica existente.²⁰⁹

A análise científica do modo capitalista de produção demonstra, ao contrário, que ele é um modo de produção de tipo particular, especificamente definido pelo desenvolvimento histórico; que do

²⁰⁸ “Esta concepção da história, portanto, tem por base o desenvolvimento do processo real da produção, e isso partindo da produção material da vida imediata; ela concebe a forma de intercâmbios humanos ligada a esse modo de produção e por ela engendrada, isto é, a sociedade civil em seus diferentes estágios como sendo o fundamento de toda a história, o que significa representá-la em sua ação enquanto Estado, bem como em explicar por ela o conjunto das diversas produções teóricas e das formas da consciência, religião, filosofia, moral, etc. e a seguir sua gênese a partir dessas produções, o que permite então naturalmente representar a coisa na sua totalidade (e examinar também a ação recíproca de seus diferentes aspectos) [...]” (MARX; ENGELS, 2002, p. 35-36).

²⁰⁹ Por direcionar sua teoria neste sentido, alguns críticos acusam Marx de sobrelevar a economia na análise da vida social, o que, na verdade, é apenas o ponto de partida da teoria marxista, que lhe oferece os indicativos para articular dialeticamente o abstrato e o concreto na formação econômico-social que resulta do modo de produção, permitindo, assim, uma análise mais completa do complexo que desenha a totalidade societária.

mesmo modo que qualquer outro modo de produção determinado, ele pressupõe um certo nível das forças produtivas e de suas formas de desenvolvimento como sua condição histórica; condição esta que é, ela mesma, o resultado histórico e o produto de um anterior processo, do qual o novo modo de produção parte enquanto tal processo é seu fundamento dado; que as relações de produção correspondentes a este específico modo de produção, historicamente determinado (relações nas quais os homens penetram em seu processo de vida social, na criação de sua vida social), têm um caráter específico, histórico, transitório. (MARX, 1919, p. 414-415 apud LUKÁCS, 1978, p. 86).

Marx, em *O Capital*, afirma que uma época histórica determina a importância relativa das várias esferas do mundo social daquele período. “As instituições jurídicas e políticas da sociedade são, para Marx, claramente parte da superestrutura: seu caráter fundamental é determinado pela natureza da estrutura econômica existente” (BOTTOMORE, 2001, p. 261). Mas isso não quer dizer que o autor subestima a superestrutura face à base econômica²¹⁰, pois reconhece que a existência da primeira é inegavelmente imprescindível para organizar e dinamizar a sociedade que se edifica em torno da lógica produtiva.²¹¹

Sob o movimento dialético, a sociedade capitalista tende a “chegar a um momento de contradição insolúvel” (QUIROGA, 1991, p. 76), pelo surgimento de uma determinada classe resultante da negação das relações sociais existentes. “A burguesia produz, acima de tudo, seus próprios coveiros. Seu declínio e a vitória do proletariado são igualmente inevitáveis” (MARX; ENGELS, 2003, p. 57). Este é, pois, o sentido histórico da totalidade concreta,

²¹⁰ Entretanto, conforme Coutinho (1996), “no plano gnosiológico, a ‘ampliação’ do conceito de Estado consiste, assim, em articular dialeticamente os momentos abstratos obtidos na análise do modo de produção com as determinações mais concretas que resultam do exame da formação econômico-social enquanto nível mais complexo da totalidade societária. A escolha desse ângulo mais concreto de abordagem implica a introdução de novas determinações não apenas na esfera econômica (articulação hierarquizada de diferentes modos de produção) e na social (complexificação da estrutura e dos conflitos de classe), mas também na esfera do político (novas características do fenômeno estatal e maior especificação de seu papel na reprodução global das relações de produção)”.

²¹¹ “São igualmente essas condições de vida, que as diversas gerações encontram prontas, que determinam se a comoção revolucionária, produzida periodicamente na história, será suficientemente forte para derrubar as bases de tudo o que existe; os elementos materiais de uma subversão total são, por outro lado, as forças produtivas existentes e, por outro lado, a formação de uma massa revolucionária que faça a revolução não só contra condições particulares da sociedade existente até então, mas também contra a própria ‘produção da vida’ anterior, contra o ‘conjunto da atividade’ que constitui sua base; se essas condições não existem, é inteiramente indiferente, para o desenvolvimento prático, que a idéia dessa subversão já tenha sido expressada mil vezes... como o prova a história do comunismo” (MARX; ENGELS, 2002, p. 37).

compreendida em sua processualidade contraditória, como campo de forças atravessadas pela negatividade. “É a negatividade que, no interior dos complexos totais, representa a estrutura responsável pela permanente tensão, movida pela ação de vetores positivos (que trabalham no sentido da reprodução dos complexos) e de vetores negativos (que apontam na direção da desestruturação dos processos, de sua negação)” (PONTES, 1997, p. 74).

O desenvolvimento da consciência “como mediação crítica da história, produto e interpretação da experiência, isto é das contradições e lutas sociais” (MARTINS, 1989b, p. 103 apud IAMAMOTO, 2006, p. 81), leva à necessidade de transformação da sociedade capitalista por parte da classe proletária que passa a organizar coletivamente suas ações rumo à constituição de uma nova sociedade, sem domínio de classe. Neste sentido, “[...] não se trata de reformar a propriedade privada, mas de aboli-la; não se trata de atenuar os antagonismos de classe, mas de abolir as classes; não se trata de melhorar a sociedade existente, mas de estabelecer uma nova” (MARX; ENGELS, 2003, p. 87).

Esse momento de “salto” entre o determinismo econômico e a liberdade política ocorre no processo em que a classe deixa de ser um fato puramente econômico para tornar-se um sujeito consciente da história, elaborando sua vontade coletiva, condição para se tornar uma classe nacional em luta pela hegemonia na sociedade. Em outros termos, o que está em jogo é a transição da classe em si – da esfera da manipulação imediata do mundo – para a classe para si – para a esfera da totalidade, da participação na generacidade humana (COUTINHO 1989, p. 53 apud IAMAMOTO, 2006, p. 82-83).

Todavia, segundo Netto (2001, p. 158), não há nenhuma garantia abstrata de que o comunismo venha a substituir a ordem do capital. Mas, a partir do movimento dialético da história, verifica-se a “inviabilidade da perenização da ordem do capital”, daí, porém, “não se pode derivar um imobilismo sócio-político consistente na espera de um dia D, ou uma hora H, revolucionariamente catastrófica, em que o regime do capital seja reduzido a escombros”. Portanto, “da análise marxiana o que legitimamente fica interdito é, tão somente, qualquer ilusão acerca das reformas no interior do capitalismo”.

Para analisar a vida social, Marx estabelece uma articulação entre causalidade e teleologia, considerando que a ação dos indivíduos singulares é condicionada por fatores a eles externos, ao mesmo tempo em que o processo

de atuar para a consecução de determinados objetivos particulares postos pelo sujeito, cria a vida em sociedade. Mas, para que o homem exerça sua liberdade criadora e consciente no exercício de seu papel histórico, é preciso que haja a “ampliação das forças essenciais do ser social” (BARROCO, 2003, p. 61), em reação à alienação e dominação reproduzidas entre os homens, no processo de “sua afirmação como sujeito político-coletivo” (IAMAMOTO, 2006, p. 80). Neste sentido, a realização do homem enquanto sujeito criativo e livre, depende da “capacidade de liberar-se das concretas determinações, propriedades e relações que se converteram em cadeias. A possibilidade dessa liberação já está dada, desde o ponto de vista geral, com a autoconsciência do homem” (MARKUS, 1974, p. 74 apud BARROCO, 2003, p. 61).²¹²

O que importa é que o conjunto da reflexão marxiana é dominado pela idéia que, no social, se dá uma articulação entre o mundo da causalidade e da teleologia, ou seja, entre o fato de que as ações humanas são determinadas por condições externas aos indivíduos singulares e o fato de que, ao mesmo tempo, o social é constituído por projetos que os homens tentam implementar na vida social. A ontologia marxista dirá que o ser social é formado por determinismo e liberdade. Ou, em termos mais modernos utilizados pelas ciências sociais contemporâneas, que a sociedade é formada simultaneamente por momentos de estrutura e momentos de ação (COUTINHO, 1990, p. 27 apud IAMAMOTO, 2006, p. 37).

O materialismo histórico, apesar de suas ambições interpretativas e pressupositivas, não se configura, rigorosamente falando, como uma filosofia determinista mas, sobretudo, como uma teoria empírica, que tem na investigação do real o fundamento de toda a articulação entre concreto e abstrato. Neste sentido, o conhecimento da realidade depende da concepção do sujeito sobre a realidade (assim como o conjunto de determinações históricas que formatam o concreto e lhe atribuem determinada aparência), considerando que a realidade é um conjunto estruturado de um todo dialético, mutável, inacabado e inacabável, cujo movimento, o conhecimento de vê acompanhar.

²¹² “[...] o homem torna-se um ser que dá respostas precisamente na medida em que – paralelamente ao desenvolvimento social e em proporção crescente – ele generaliza, transformando em perguntas seus próprios carecimentos e suas possibilidades de satisfazê-los; e quando, em sua resposta ao carecimento que a provoca, funda e enriquece a própria atividade com tais mediações, freqüentemente bastante articuladas” (LUKÁCS, 1978, p. 5 apud GUERRA, 2000, p. 178).

A ciência autêntica extrai da própria realidade as condições estruturais e as suas transformações históricas e, se formula leis, estas abraçam a universalidade do processo, mas de um modo tal que deste conjunto de leis pode-se sempre retornar – a ainda que freqüentemente através de muitas mediações – aos fatos singulares da vida. É precisamente esta a dialética concretamente realizada de universal, particular, singular (LUKÁCS, 1978, p. 88).

Marx avança na teoria de Hegel quando constrói a teoria dialética. Estuda o homem sob o ponto de vista ontológico e antropológico. A essência de sua crítica ao que chama de “materialismo contemplativo” é a de que ele “dessocializa e des-historiciza a realidade, de modo que, na melhor das hipóteses, pode levar à ‘cientificidade’, mas não sustentá-la” (BOTTOMORE, 2001, p. 376). “O que lhe aparece como produto do pensamento eu o teria compreendido como produto da vida” (MARX, 1919, p. 226 apud LUKÁCS, 1978, p. 89). Visualiza o trabalho como primeira e principal forma de objetivação humana, que Lukács (1978) denominou “ontologia do ser social”. Para Marx, o trabalho permite o desenvolvimento de mediações como capacidades conquistadas no processo histórico, ou seja, “o trabalho é, antes de mais nada, em termos genéticos, o ponto de partida da humanização do homem, do refinamento de suas faculdades, processo do qual não se deve esquecer o domínio sobre si mesmo” (LUKÁCS, 1979, p. 87 apud BARROCO, 2003, p. 26). Assim, Marx aborda o significado ontológico do trabalho, como atividade inerente a todas as formas de organização social, que contém o princípio da emancipação humana pelo exercício da liberdade e da sociabilidade. Neste processo, “as circunstâncias fazem os homens tanto quanto os homens fazem as circunstâncias”, criando cultura e conhecimento. Contudo, na sociedade capitalista, em que há apropriação privada dos meios de produção e “das formas pelas quais se objetiva a [re]produção da vida social, o trabalho se realiza de modo a negar suas potencialidades emancipadoras” (BARROCO, 2003, p. 33).

Toda essa exposição revela, pois, o tratamento que Marx deu a questões fundamentais para a compreensão da sociedade burguesa como uma totalidade em constante transformação, provocada pelos próprios homens enquanto sujeitos históricos e sociais.

Deve-se evitar, sobretudo, fixar a “sociedade” como uma abstração em face do indivíduo. O indivíduo é ente social. A sua manifestação de vida – mesmo que não apareça na forma direta de uma manifestação

de vida comum, realizada ao mesmo tempo com outros – é, portanto, uma manifestação e uma afirmação de vida social (MARX, 1956 apud LUKÁCS, 1978, p. 93).

Dessa forma, a totalidade ganha um significado inteiramente novo e dinâmico. A realidade não é constituída de partes num todo, mas de partes que se condicionam mutuamente, sendo também totalidades parciais, constituídas de complexidade. Mas, “[...] a totalidade do objeto pode ser postulada apenas quando o sujeito postulante é em si uma totalidade” (LUKÁCS, 1971, p. 28 apud BOTTOMORE, 2001, 381). Ou seja, para Lukács, o “ponto de vista da totalidade” só é vislumbrado se analisarmos a realidade a partir do lugar em que se encontra a classe dominada, o que não é compatível com o “ponto de vista individual”, já que “o homem singular [...] é contraposto à totalidade, afastando-se idealmente dele todas as mediações sociais” (LUKÁCS, 1978, p. 92).

A concepção dialético-materialista da totalidade significa, primeiro, a unidade concreta de contradições que interagem [...]; no sentido ascendente quanto no descendente (o que significa que toda a totalidade é feita de totalidades a ela subordinadas, e também que a totalidade em questão é, ao mesmo tempo, sobredeterminada por totalidades de complexidade superior...) e, terceiro, a relatividade histórica de toda totalidade, ou seja, que o caráter de totalidade de toda totalidade é mutável, desintegrável e limitado a um período histórico concreto e determinado (LUKÁCS, 1948, p. 12 apud BOTTOMORE, 2001, p. 381).

Em Marx, a compreensão do indivíduo social e das condições peculiares em que está inserido somente é possível se fizermos o movimento de mediação desta singularidade com o contexto mais amplo, a totalidade social. Para esta análise, é preciso sempre se perguntar: o que é subordinado e o que é subordinante em determinada realidade? Lembrando que as categorias subordinadas e subordinantes são históricas, são “moventes e movidas” pela história, mudando de lugar. Assim, ora a conjuntura social faz da política categoria subordinante, ora a economia, ora os movimentos populares de esquerda, etc. Logo, nem sempre o singular é subordinado pelo universal, tanto que a proposta marxiana para a transformação da realidade social é justamente que a classe trabalhadora (singular) organize-se em um movimento revolucionário que transforme a ordem societária (o universal). Neste momento histórico, portanto, o singular subordinaria o universal.

Na dialética marxista, em determinados momentos da história, algumas esferas da realidade (política, economia, cultura, etc) desenvolvem-se a ponto de subordinarem as demais, porém, sem perder de vista que a esfera determinante da sociedade está relacionada às necessidades de produção e reprodução material do homem, portanto, da economia. Então, no campo da economia, o que pode subordinar-se a outras esferas da vida social é o modo de produção material e a forma como se constituem as relações advindas deste mesmo modo de produção.

A categoria mais simples pode exprimir relações dominantes de um todo menos desenvolvido, ou relações subordinadas de um todo mais desenvolvido [...] e são expressões de relações nas quais o concreto pouco desenvolvido pode ter-se realizado sem haver estabelecido ainda relação ou relacionamento mais complexo, que se acha expresso mentalmente na categoria mais concreta enquanto o concreto mais desenvolvido conserva a mesma categoria como uma relação subordinada (MARX, 1982, p. 15 apud PONTES, 1997, p. 68).

Assim, o método do conhecimento da realidade em Marx requer a observação do próprio movimento do real, a fim de se guardar fidelidade a este movimento que é de contradição e negação. Assim, a construção do conhecimento dos fenômenos sociais que compõem o real processa-se mediante aproximações sucessivas²¹³ ao movimento mesmo do real.²¹⁴ “O conhecimento da realidade não é, pois, mero reflexo da realidade no pensamento. Ao captá-la, o homem a retém e elabora, utilizando como elemento dessa elaboração um conhecimento acumulado. Assim, a síntese da relação entre realidade e pensamento é superior à simples transposição mecânica da realidade para o pensamento” (QUIROGA, 1991, p. 76). Marx apontou a abstração como o movimento através do qual é possível avançar na investigação do ser social, considerando a capacidade que a razão humana

²¹³ “Esta reprodução reflexiva do real se constitui numa complexa tarefa da razão humana, não sendo absolutamente um mecanismo automático [...] o método dialético exprime o caminho metodológico através de aproximações sucessivas, que significa uma sempre tendencial busca da totalidade, sem todavia alcançá-la como no ‘saber absoluto’ hegeliano (LUKÁCS, 1979), em virtude da extrema complexidade das totalidades constitutivas da totalidade social concreta” (PONTES, 1997, p. 72).

²¹⁴ “A abstrata representação ‘a fruta’ nasce do justificado processo mental que consiste em resumir as características comuns das maçãs, pêras, etc., em um conceito. A mistificação especulativa tem lugar quando este processo real é invertido, quando a fruta é concebida como substância e as maçãs, pêras, etc., como modos desta substância.”[...] “Mas é tão fácil – diz Marx – produzir, a partir de frutas reais, a idéia abstrata ‘a fruta’, frutas reais. É, inclusive, impossível se chegar de uma abstração *ao contrário* da abstração sem se *renunciar* à abstração.” (LUKÁCS, 1978, p. 86).

tem de ultrapassar a imediaticidade e captar a essência do fenômeno social, não como algo transcendente, mas como parte constitutiva do real. No entanto, esse real não passa de pura abstração se não é localizado em todos os desdobramentos que contém.

Por estas determinações, Marx demonstrou que o concreto não pode ser interpretado em sua totalidade e complexidade no plano do imediato, pois o conhecimento do real representa o produto de um complexo processo de aproximações sucessivas, no qual a razão teórica reproduz, no plano reflexivo, o real como concreto pensado e não mais como uma representação caótica do todo.²¹⁵ Esta reprodução reflexiva do real, conforme Pontes (1997), constitui-se como produto de complexos movimentos da razão humana, num esforço infundável que significa sempre uma tendencial busca da totalidade, sem todavia alcançá-la como no “saber absoluto” hegeliano (LUKÁCS, 1979 apud PONTES, 1997), já que a totalidade social concreta é constituída de totalidades parciais complexas.

A universalidade, sobretudo, não é jamais um ponto de chegada autônomo do pensamento. Marx, na introdução teórica (por nós freqüentemente citada) à primeira redação de sua obra econômica, fala de dois caminhos que o conhecimento humano deve percorrer: isto é, da realidade concreta dos fenômenos singulares às mais altas abstrações, e destas novamente à realidade concreta, a qual – com ajuda das abstrações – pode agora ser compreendida de um modo cada vez mais aproximadamente exato (LUKÁCS, 1978, p. 103).

Como parte intrínseca deste movimento dialético que fundamenta o pensamento marxista, o método marxiano de construção do conhecimento, a categoria mediação deve ser entendida como uma categoria objetiva, ontológica, que está presente em qualquer realidade, independente do sujeito (LUKÁCS, 1979 apud PONTES, 1997). Desta forma, a mediação será abordada como uma das categoriais centrais da dialética, inscrita no contexto da ontologia do ser social marxista, e que possui uma dupla dimensão: ontológica (que pertence ao real, independente do conhecimento do sujeito) e reflexiva (que é elaborada pela razão no processo de reconstrução do objeto para ultrapassar o plano da imediaticidade, em busca da essência).

²¹⁵ “De fato, todo conhecimento efetivo, completo, consiste apenas no seguinte: que nós, com o pensamento, elevamos o singular da singularidade à particularidade e desta à universalidade, que nós reencontramos e estabelecemos o infinito no finito, o eterno no caduco. A forma da universalidade, porém, é forma fechada em si, isto é, infinitude; ela é a síntese dos muitos finitos no infinito” (ENGELS *apud* LUKÁCS, 1978, p. 102).

A categoria mediação permite um estudo adequado do ser social, com a totalidade de suas determinações objetivas, interligações e mediações complexas. Trata-se, pois, do processo de alcance da essência que invariavelmente ocorre mediatizado pela aparência, pela imediatividade dos fatos, e, através de múltiplas mediações, da necessidade dialética destes movimentos, descobre-se a totalidade concreta que, em última análise, constitui a própria essência dos fatos. Em tal processo, que se dá no plano reflexivo, a razão humana reconstrói o movimento do real, fazendo o “caminho de volta” até o objeto, agora incomparavelmente mais enriquecida por novas e múltiplas determinações e condicionamentos produzidos nos planos político, econômico, social e cultural de uma totalidade mais complexa.

A aproximação dialética do conhecimento da singularidade não pode ocorrer separadamente das suas relações com a particularidade e com a universalidade. Estas já estão, em si, contidas no dado imediatamente sensível de cada singular, e a realidade e a essência deste só pode ser exatamente compreendida quando estas mediações (as relativas particularidades e universalidades) ocultas na imediatividade são postas à luz (LUKÁCS, 1978, p. 106).

Entende-se que o ser social, em sua totalidade, está submetido a uma dada legalidade social, resultado do movimento complexo, histórico-dialético do todo social. As leis inerentes ao ser social são leis históricas, que se apresentam no concreto de forma particular em cada período histórico e em cada realidade específica, o que Marx exemplificou quando disse que a “lei da população não é a mesma em todos os tempos e lugares; [...] com o desenvolvimento das forças produtivas mudam as relações sociais e as leis que as regem” (MARX, 1988 apud PONTES, 1997, 72). Portanto, a legalidade que condiciona o ser social é tendencial, pois acompanha a história em seu movimento contraditório, atendendo as necessidades postas pelos fatos e processos sociais. Neste sentido, Lukács (1979 apud PONTES, 1997, p. 73) justifica o caráter tendencial das leis sociais, verificando que sua própria essência é resultado desse movimento intrínseco aos complexos dinâmico-contraditórios que constituem a totalidade.

Na esfera da universalidade instalam-se as determinações legais de um dado complexo social, as quais são ocultadas pela imediatividade da dinâmica dos fatos sociais que se materializa na esfera da singularidade.

[...] o singular é o universal [...] Desta forma, os opostos (o singular é oposto do universal) são idênticos: o singular não existe senão em sua relação com o universal. O universal só existe no lugar, através do singular. Todo singular é (de um modo ou de outro) universal. Todo universal é (partícula ou aspecto, ou essência) do singular. Todo universal abarca, apenas de um modo aproximado, todos os objetos singulares. Todo singular está ligado, por meio de milhares de transições, aos singulares de um outro gênero (objetos, fenômenos, processos), etc (LÊNIN apud LÚKÁCS, 1978, p. 109).

Na singularidade, as mediações, as determinações históricas, a própria legalidade social são inteiramente ocultas. Assim, para descortinar a singularidade social é preciso apreender as determinações ontológicas e reflexivas da realidade, o que não se trata de nenhuma busca transcendente ao objeto, mas de um movimento de apreensão da essência universal presente no singular, a partir dos fatos concretos.²¹⁶

Esse movimento de aproximações sucessivas para o desvendamento da singularidade requer, pois, o conhecimento das determinações gerais de uma dada formação histórica, ou seja, da dimensão da universalidade.

[...] Todavia, se nós consideramos corretamente o movimento dialético do universal ao particular e vice-versa, devemos observar que o meio mediador (a particularidade) pode ainda menos ser um ponto firme, um membro determinado, e tampouco dois pontos ou dois membros intermediários, como diz Hegel [...], mas sim em certa medida, um inteiro campo de mediações, o seu campo concreto e real que, segundo o objeto ou a finalidade do conhecimento, revela-se maior ou menor (LUKÁCS, 1978 apud PONTES, 1997, p. 85).

Desta forma, na dialética entre o universal e o singular, este campo de mediações constitui-se a particularidade que, segundo Lukács, possibilita os fatos singulares situarem-se na esfera da universalidade e inversamente a universalidade singularizar-se no real imediato. Assim, conforme Pontes (1997, p. 87), compreender a categoria mediação torna-se condição fundamental para se evitar que a categoria particular esvazie-se numa polarização dicotômica entre o universal e o singular.

Dado o exposto, pode-se dizer que, ao longo de sua trajetória de construção, o pensamento marxiano alcançou avanços em si próprio, ou seja,

²¹⁶ “A categoria trabalho, por exemplo, que tem, sua existência original na Antigüidade, é, entretanto, uma categoria tão moderna como o são as relações que engendram esta abstração. As categorias que exprimem suas relações. [...] é a organização histórica da produção mais desenvolvida, mais diferenciada. As categorias que exprimem suas relações, a compreensão de sua própria organização a tornam apta para abarcar a organização e as relações de produção de todas as formas de sociedade desaparecidas, sobre cujas ruínas se acha edificada” (FERNANDES, 1980, p. 414 *apud* QUIROGA, 1991, p. 80).

permitiu uma comparação evolutiva entre as produções do Marx jovem e do Marx amadurecido. Mas, é preciso considerar que o contexto histórico em que Marx viveu sofreu modificações pela própria dinâmica transformadora da história, porém, não se pode negar que a produção teórica de Marx, pela sua inalienável importância e pertinência, foi apropriada, inclusive, por distintas áreas do conhecimento, como a filosofia, a história, a economia e a sociologia, entre outras, tendo em vista o estudo de questões extremamente atuais a partir da categoria ontológico-reflexiva, que permite mediar o singular e o universal.

Além disso, os movimentos sociais e políticos que hoje se configuram não negam sua estreita relação com os pressupostos marxianos, os quais se tornaram, inclusive, a essência e o norte do projeto ético-político profissional hegemônico dos assistentes sociais.

Em suma, a inegável retomada constante do materialismo histórico para a análise de temas e acontecimentos presentes na sociedade contemporânea, expressa que o marxismo sobreviveu à efemeridade do tempo e aos limites das questões de sua época, mostrando-se ainda preparado para apontar caminhos que permitam a consolidação dos anseios de liberdade e justiça social, a partir da efetiva articulação e luta da classe trabalhadora rumo a este objetivo.

3.2.2 – A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ORIENTADA PELO MATERIALISMO HISTÓRICO DE INSPIRAÇÃO MARXIANA

Estando as políticas sociais situadas no contexto contraditório das relações sociais do mundo capitalista, este estudo vem fundamentar a afirmação, no entender desta pesquisadora, de que a teoria social marxiana fornece os elementos que irá possibilitar o alcance dos fatores que organicamente vinculam os fenômenos aparentes à estrutura histórica da sociedade burguesa. Portanto, tomando por base as categorias de análise advindas do pensamento crítico-dialético para se pensar a avaliação de políticas sociais, considera-se a dimensão econômica da realidade como variável dominante, mas se destaca a sua dimensão política não descolada, é claro, dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ideológicos. Neste sentido, fez-se a abordagem da avaliação como um processo político e contraditório,

por envolver interesses de classe antagônicos que ou contestam ou reforçam a dimensão econômica de acumulação e concentração de capital.

Cumprido, pois, situar a avaliação no campo da instrumentalidade, que pode servir tanto à razão instrumental como à razão dialética. Neste sentido, tomando por base a teoria social de Marx, “toda forma de objetivação humana carece de meios, instrumentos e modos específicos para se concretizar” (GUERRA, 1995, p. 161). Portanto, o primeiro ato histórico é a produção de meios que permitam a satisfação das necessidades humanas, para que os homens tenham “condições de viver para poder ‘fazer história’” (MARX; ENGELS, 2002, p. 21). A produção da própria vida material constitui um fato histórico, “uma condição fundamental de toda a história que se deve, ainda hoje como há milhares de anos, preencher dia a dia, hora a hora, simplesmente para manter os homens com vida” (MARX; ENGELS, 2002, p. 21).

Considerando, portanto, que a produção da vida material corresponde à produção dos meios de existência humana pelo próprio homem, “cada novo estágio da divisão do trabalho determina, igualmente, as relações dos indivíduos entre si no tocante à matéria, aos instrumentos e aos produtos do trabalho” (MARX; ENGELS, 2002, p. 12). Mas, a produção dos meios de existência não tem desdobramentos apenas nas condições materiais da vida dos indivíduos sociais, como também na sua consciência, no seu modo de ser, o que faz do homem “não apenas um ser que produz, mas um ser que se autoproduz” (GUERRA, 1995, p. 161). Assim, “a maneira como os indivíduos manifestam sua vida reflete exatamente o que eles são” (MARX; ENGELS, 2002, p. 11).

Partindo destes pressupostos, a instrumentalidade que serve aos homens para controlar a natureza e converter os objetos naturais em meios para o alcance de suas finalidades, por sua capacidade teleológica, “é transposta para as relações dos homens entre si, interferindo em nível da reprodução social” (GUERRA, 2000, p. 55), expressando-se mais evidentemente nas relações de compra e venda da força de trabalho humana. Neste ponto, “a instrumentalidade convertida em instrumentalização das pessoas, passa a ser condição de existência e permanência da própria ordem burguesa, via instituições e organizações sociais criadas com este objetivo” (GUERRA, 2000,

p. 55). Continuando, a autora elabora a compreensão de que “a instrumentalidade, enquanto categoria constitutiva do ser social, incorpora o modo de existência dos homens na sociedade capitalista” (1995, p. 162), onde os instrumentos e técnicas transformam-se em mediações reificadas.

É, pois, nesta lógica instrumentalista, que se situa a avaliação de políticas sociais, a qual, quando existente, está “[...] fortemente dirigida para a consecução de fins e processos imediatos, muito mais do que para o conhecimento das reais condições de mudança [...]” existentes na realidade concreta (SANTOS, 1999, p. 115).

A eficiência dos resultados científicos passa a depender do rigor empregado na observação e controle dos dados, do nível de objetividade, da neutralidade axiológica do pesquisador, enfim, dos procedimentos adotados, já que destes depende a possibilidade de virem a se constituir modelos analíticos. (GUERRA, 1995, p. 164).

Então, a formalidade produzida no âmago do sistema dominante que se mantém organicamente vinculada à racionalidade burguesa, faz com que a produção do conhecimento tenha um caráter meramente operacional. Essa lógica formal corresponde, pois, às tradicionais práticas institucionalizadas, caracterizadas por procedimentos etapistas, cuja sucessão linear do “diagnóstico, planejamento, execução e avaliação”, em relação ao controle das expressões da “questão social”, concebidas como “situações sociais problema”, leva a uma reiterada esquematização nutrida pela tecnocracia institucional. Assim, o processo metodológico

[...] permanece rigorosamente preso a uma série de etapas, subetapas, momentos, submomentos; cada um, a priori, tem assinaladas as suas funções, suas características, seus instrumentos, seus objetivos, suas formas de controle e submetem o investigador a uma verdadeira “camisa de força”, que termina na obsessão de fidelidade ao esquema, em prejuízo do movimento dos processos sociais. (SANTOS, 1999, p. 138).

Sob este “formalismo etapista” (FALEIROS, 1995, p. 135), as pesquisas avaliativas limitam-se a aspectos meramente descritivos, estatísticos e cronologicamente lineares, captados por um sofisticado esquema metodológico dito neutro, isento de valores e concepções de mundo que pudessem contaminá-lo em sua cientificidade. A tendência é, pois, a produção de

pontuações aparentes, descoladas de uma visão de totalidade, destituídas de sua estrutura constitutiva e relegadas a uma abordagem microscópica do real, que as tornam presas a fragmentos e singularidades. Isso, decorrente da constante preocupação com o desenho rigoroso de etapas e momentos, para a manipulação de variáveis. Contrário a isto, as informações e os dados empíricos deveriam ser interpretados

[...] dentro de um sistema teórico que fosse mostrando, aos poucos, os fenômenos de ocorrência local, em conexão com o desenvolvimento histórico de um capitalismo dependente e de suas diferentes formas conjunturais [...] para a conexão de um fato aparentemente solto com outros similares e deste com o processo que transborda os marcos de sua história particular. (SANTOS, 1999, p. 139).

Tomando por base a teoria social de Marx, é preciso considerar que a teoria e o método, organicamente vinculados aos processos de produção do conhecimento estabelecem em si uma unicidade²¹⁷. Conforme Kameyama (1995, p. 100), na teoria social de Marx, a produção do conhecimento está intimamente relacionada com a ação transformadora dos sujeitos históricos. Mas, este caráter transformador é subtraído do conhecimento produzido na órbita da racionalidade burguesa, que lhe impõe uma funcionalidade completamente inversa, qual seja: a conservação do domínio capitalista e nada mais.

Antes de tudo é preciso compreender que o método de conhecimento está estreitamente relacionado à teoria, às leis gerais do funcionamento e desenvolvimento do ser social que se pretende estudar [...] A teoria social marxista já tem embutida em si o método do conhecimento. (KAMEYAMA, 1995, p. 102).²¹⁸

²¹⁷ “O pensamento racionalista formal, predominante no capitalismo monopolista, mantém-se irreduzível em aceitar a unidade teoria/prática, esta recusa, de cunho conservador, tem como pano de fundo as falsas representações produzidas pelas classes ou facções da classe dominante. Ao serem repassados para a teoria os parâmetros das formas de pensar da burguesia, a realidade aparece deformada [...] A conseqüência é que entre as formulações teóricas apreendidas sob a lente da ideologia burguesa e a prática social e histórica dos homens reais estabelece-se uma defasagem que põe em risco a unidade entre ambas” (GUERRA, 1995, p. 170).

²¹⁸ A noção de metodologia coerente com a concepção da teoria marxiana está absolutamente relacionada à idéia de que “[...] a perspectiva teórico-metodológica não pode ser reduzida a pautas, etapas, procedimentos de fazer profissional. A questão teórico-metodológica diz respeito ao modo de ler, de interpretar, de se relacionar com o ser social; uma relação entre sujeitos cognoscente [...] e o objeto investigado. Encontra-se estreitamente imbricada à

Neste sentido, o método seria o movimento da teoria feita pelo sujeito para a compreensão do real em sua essência e fundamento. Assim, os processos metodológicos que orientam a produção do conhecimento, concretizam uma determinada perspectiva de análise do real, passando por novas e múltiplas mediações. Portanto, para a ultrapassagem do formalismo positivista que se restringe a uma visão coisificada dos fenômenos, não se pode aceitar essa visão instrumental do método, como algo determinado a priori, como algo que exista em si mesmo, implicando na cristalização de etapas que se sucedem linearmente. Neste caso, a visão que se tem da realidade é aquela que a reduz a uma aparência empiricamente dada, isenta de antagonismos, conflitos e historicidade. É exatamente sob este sentido teórico-metodológico que se realizam as avaliações das ações relativas à política de assistência social no Brasil, recortando o real e atribuindo aos objetos de investigação leis próprias de uma existência desvinculada da totalidade social.

São perfeitamente legítimos os cortes na realidade social, as abstrações operadas no processo social para trabalhar com mais cuidado, mais detidamente um determinado nível do social. No entanto, esses cortes, essas teorias [...] estão subordinadas à matriz teórica maior, que procura explicar este modo de ser e este modo de produzir-se do ser social (NETTO, 1986, p. 52).

A racionalidade hegemônica burguesa mistifica e pulveriza a realidade, onde os fatos são descolados da totalidade e naturalizados. Há uma desistoricização dos processos sociais, de onde os sujeitos sócio-políticos são apartados, impedindo, assim, que se materializem as possibilidades de transformação existentes no real. É, pois, neste nível de compreensão da realidade que se instalam modelos cristalizados que delimitam como se planejar, executar e avaliar. Esta ênfase epistemológica define o método de conhecimento a priori, ou seja, independente do objeto concreto, secundarizando a preocupação com o ser social e com as categorias da realidade. No entanto, contrária ao privilégio que se dá à organização

maneira de explicitar essa sociedade e os fenômenos particulares que a constituem” (IAMAMOTO, 1995, p. 179.).

metodológica em detrimento do ser social e do movimento dialético da história, é a preocupação em construir estratégias para a transformação do real, apreendido em sua historicidade.

[...] a indagação tem sido voltada para como fazer frente ao pauperismo ao nível das iniciativas e aparatos governamentais e não para a identificação das formas específicas que vem assumindo o crescimento ampliado da pauperização das classes despossuídas na sociedade brasileira e as razões deste crescimento. As respostas a esta última questão forneceriam inclusive as bases referenciais para a avaliação do alcance e eficácia (ou não) das medidas oficiais nesse campo [...] (IAMAMOTO, 1998b, p. 111).

De acordo com Guerra (1995, p. 165), a revolução técnico-científica produz uma racionalidade historicamente determinada pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas, sancionada como o único modo possível de relação entre os homens. Deste modo, a racionalidade técnica é transformada em “paradigma” determinante das relações entre os homens inscritos na sociedade capitalista contemporânea. Em seu movimento de expansão, a racionalidade técnica reduz-se à sua dimensão instrumental, orientando operações pragmáticas, imediatistas que visam à eficácia e à eficiência, segundo a racionalidade burguesa. É, pois, na racionalidade tecnológica que se generalizou no capitalismo monopolista, que a alienação do pensamento é radicalizada (IANNI, 1976, p. 61 apud GUERRA, 1995, p. 165), invadindo as relações políticas, institucionais e sociais, além das alterações produzidas diretamente nos processos de trabalho, onde as práticas profissionais são transformadas em tecnologias para que produzam valor.

As falsas representações sobre a realidade comparecem no âmbito da razão instrumental que “encontra seu ponto de sustentação no fetichismo que envolve as relações sociais do mundo burguês” (GUERRA, 1995, p. 168). Nesta perspectiva, as múltiplas determinações que se vinculam à essência dos fatos, fenômenos e processos são reduzidas à sua dimensão técnica nos moldes alienantes da racionalidade formal. Logo, o superdimensionamento dos aspectos instrumentais torna secundária “a natureza ontológica das relações sociais” (GUERRA, 1995, p. 170). Essa visão imediatista do real constitui, por fim, um foco aberto para o distanciamento da totalidade, dada à sua “aproximação com o empirismo e a fragmentação entre teoria e prática, de

acordo com as tendências da pós-modernidade” (SIMIONATO, 1999, p. 88).²¹⁹ Sobre tais questões, Jameson (1996, p. 332-333 apud SIMIONATO, 1999, p. 84) indica que a ideologia da pós-modernidade²²⁰ ceifa análises de abrangência totalizante, “de tal forma que a antecipação do ‘concreto’ é substituída pelo ‘meramente particular’, eclipsando o ‘geral’ (na forma do próprio modo de produção)”.

Inscrita nestes aspectos constitutivos da sociedade capitalista contemporânea, produzidas no âmbito da racionalidade formal, as avaliações da política de assistência social, apresentam interpretações deformadas sobre a realidade, que é apreendida da forma mais pertinente à ideologia burguesa, qual seja: a forma aparente, convertida em fetiche “ao conceder-lhe uma autonomia e universalidade que não possui” (COUTINHO, 1972, p. 25 apud GUERRA, 1995, p. 17). Os avaliadores tendem a estabelecer uma relação causal, direta e unidimensional entre as ações do programa, projeto, serviço ou benefício a que detêm como objeto de avaliação, sendo os dados apreendidos do real imediato, entendidos como formas dadas, acabadas e inertes. Nesta visão de causa e efeito, concebe-se os desdobramentos das ações públicas como auto-explicativos, “abstraídos das demais determinações que conformam os processos sociais” (GUERRA, 1995, p. 171).

A relação de causa a efeito só de uma maneira incompleta, fragmentária, unilateral, exprime a realidade e o seu movimento. O real oferece-se à análise como um emaranhado de relações, de causas e de efeitos. Cada causa remete a uma outra causa; todo o efeito se torna por sua causa. A causa surge como efeito e o efeito como causa. Finalmente, e o que é mais importante, o efeito reage sobre a causa e inversamente [...] Os dois pontos de vista são fundados e insuficientes.

²¹⁹ Nesse cenário, propaga-se a chamada “crise dos paradigmas” que se contrapõe aos “modelos clássicos de representação da realidade” (IANNI, 1990, p. 35 apud SIMIONATO, 1999, p. 85), opondo-se diretamente ao marxismo, “entendido como um modelo determinístico que exclui a subjetividade, a cultura, as expressões do simbólico, do imaginário, do cotidiano, das representações sociais.” (SIMIONATO, 1999, p. 85). Os adeptos a esta corrente “sustentam a impossibilidade de, por meio da inspiração teórico-metodológica de raiz marxiana, encaminhar problemas tais como a relação indivíduo e sociedade, a conjugação entre as dimensões macro e micro societárias, a articulação entre os planos da objetividade e da subjetividade na vida social e da universalidade, particularidade e singularidade. O diálogo neste caso é claramente travado com a vulgata do marxismo, demonstrando talvez desconhecimento da matéria que é posta como objeto da crítica.” (IAMAMOTO, 1998b, p. 107-108).

²²⁰ “A pós-modernidade representa [...] um novo tipo de hegemonia ideológica nesse estágio do capital globalizado, fundada nas teorias do fragmentário, do efêmero, do descontínuo, que fortalecem a alienação e a reificação do presente, fazendo-nos perder de vista os nexos ontológicos que compõem a realidade social e distanciando-nos cada vez mais da compreensão totalizante da vida social.” (SIMIONATO, 1999, p. 86).

Um remete para o outro incessantemente. É preciso aprofundar. São apenas os aspectos de uma totalidade que convém agora captar através do verdadeiro conceito. [...] (LEFÈBVRE, 1958, p. 44-46).

Seguindo por este caminho, permanece-se na exterioridade dos fenômenos sociais, eliminando as particularidades que os vinculam à dinâmica geral das relações sociais constitutivas da ordem burguesa. Verifica-se, ainda, na realização das avaliações da política de assistência social, a processualização de “operações lógico-formais”, que não mantêm uma vinculação com os processos sociais reais, em seu movimento contraditório. A não apreensão da dinâmica dialética que está ontologicamente vinculada aos processos sociais que perpassam a política de assistência social, evidencia que as avaliações têm sido realizadas a partir de uma direção política conservadora e anti-democrática e de um ponto de vista essencialmente vinculado à classe burguesa. Contudo, a “dinâmica da realidade, ao negar a prepotência positivista de enquadrar fatos, fenômenos e processos, de integrá-los funcionalmente aos sistemas põe à luz a ineficácia desse modo de interpretação da realidade [...]” (GUERRA, 1995, p. 175).

Então, o caminho inverso a se perseguir é o da razão dialética que “incorpora a contradição, o movimento, a negatividade, a totalidade, as mediações, buscando a lógica de constituição dos fenômenos, sua essência ou substância” (GUERRA, 2000, p. 61). Nesta perspectiva de apreensão do real, permite-se cultivar uma visão de totalidade que vá reconstruir na esfera do pensamento, as relações mais profundas da complexidade social. “A complexidade se dá nas interconexões que se estabelecem não só porque a razão as vislumbra, mas porque o próprio processo de produção do real é complexo” (FALEIROS, 1995, p. 135).

Neste sentido, abordar a avaliação de políticas sociais sob a perspectiva marxista, segundo Netto (2003, p. 3-4), requer considerar três elementos principais: os “novos processos, novas realidades, novos fenômenos que não foram incorporados, não foram contemplados na constituição clássica da teoria marxista”; analisar rigorosamente o “estágio atual da dinâmica do desenvolvimento capitalista”; manter uma interlocução imprescindível com “as outras correntes teóricas, com as outras vertentes de análise que se ocupam

da mesma temática”, sem, contudo, incorporar a-criticamente suas dimensões em postura claramente eclética.

Ainda, segundo Netto (2003, p. 10-15), as contribuições teóricas da teoria marxista para a avaliação das políticas sociais são as seguintes: visão rigorosa da relação entre Estado e Sociedade Civil; apreensão dos rebatimentos da política econômica sobre a política social; compreensão teórico-política da gênese e desenvolvimento da “questão social”. Quanto às contribuições metodológicas desta vertente do pensamento crítico para as avaliações, Netto (2003, p. 15-17) destaca três procedimentos: 1) compreender o movimento da política em questão com a dimensão macro-econômica; 2) estudar a formulação da política social a partir das forças políticas que estiverem presentes e protagonizaram esta formulação, o que dará clareza efetiva de sua articulação com a economia; 3) localizar a articulação ou a inarticulação do programa com outros projetos e com outras políticas em termos de estrutura institucional e organizacional.

Tais pontuações permitem, pois, afirmar que, ao se apreender a avaliação de políticas sociais como um instrumento a ser constituído e manejado numa perspectiva dialética crítica, de inspiração marxiana, obtém-se um canal para a análise e desvendamento dos fenômenos sociais, “em suas múltiplas relações com o movimento da sociedade enquanto totalidade histórica”, de onde podem emergir “parâmetros objetivos, calcados na realidade”, que servirão de base para a reorientação das ações públicas, mais além do “reformismo institucional”, como alternativa supostamente suficiente para o enfrentamento da pobreza” (IAMAMOTO, 1998b, p. 11).

Na perspectiva do materialismo histórico, as políticas sociais não podem ser avaliadas à margem dos processos econômico-políticos, devendo, portanto, ser incorporada à avaliação a “crítica contemporânea da economia política no capitalismo tardio” (MONTAÑO, 2003, p. 270). Pois, no sistema capitalista, a vida humana é subjugada aos interesses e necessidades de reprodução do capital, sendo a política social mero derivado da política econômica, considerando que “não há Planejamento Social sem uma Política Econômico-Social que o inspire” (BIERRENBACH, 1987, p. 16). Assim, pode-se dizer que “os dois momentos da realidade (o econômico e o político) estão sempre

imbricados, determinando-se mutuamente” (IANNI, 1979, p. 307), o que permite concluir que a “degradação entre realidade e pensamento é fruto da desarticulação entre o econômico e o político, cujo veio mais comprometido do ponto de vista teórico-metodológico e político recai na supressão da particularidade, pela incorporação linear e mecânica de realidades sociais, econômicas e políticas diferenciadas” (MENEZES, 1998, p. 52). Logo, considerando que as políticas sociais são funcionais ao capital, não se pode pensá-las descoladas das regulamentações macroeconômicas, pois “não existe por um lado política econômica e por outro lado políticas sociais” (NETTO, 2003, p. 13).

Neste sentido, para que as avaliações da política de assistência sejam fiéis à historicidade da vida social, é absolutamente necessário que os avaliadores estejam atentos às mudanças operantes no tecido social, sobretudo, no que se referem às novas determinações históricas da “questão social” “complexificada nas suas formas de expressão, ao mesmo tempo em que aprofunda-se a sua radicalidade, tornando-se transversal às mais variadas dimensões da vida das classes subalternas” (IAMAMOTO, 2001, p. 21).

Na verdade, anteriormente à apreensão das atuais refrações da “questão social”, é preciso ter bem claramente definido o que se entende por “questão social”. Este entendimento pode reduzir a “questão social” à expressão de “comportamentos desajustados”, que precisam ser controlados por ações “reformadoras de caráter”, no reforço ao conservadorismo, ou, inversamente, se tem a compreensão de que a “questão social” precisa ser situada no interior da luta de classes, na relação entre capital e trabalho que fomenta o agravamento dos processos de pauperização da classe trabalhadora, que, indignada e coletivamente organizada, passa a exercer o seu protagonismo político ao reivindicar o seu reconhecimento enquanto classe por parte do Estado burguês. É, pois, este primeiro entendimento que irá definir conseqüentemente a compreensão que se tem sobre política social, determinando os rumos das análises que se processam nas avaliações da política de assistência social.

Na perspectiva assumida neste trabalho, o entendimento que se tem sobre política social é aquele que capta seu fundamento contraditório e

histórico, ou seja, de um lado representa um recurso do Estado burguês para a contenção dos movimentos populares ameaçadores da ordem, seja reprimindo-os, seja se antecipando a eles, para a perpetuação de sua hegemonia; por outro lado, e, contraditoriamente, as políticas sociais representam conquistas históricas da classe trabalhadora organizada, a materialização, na medida dos interesses do capital, do atendimento de suas necessidades de reprodução. Porém, é fato, que as políticas sociais não são desenvolvidas para provocar a transformação das determinações estruturais que precarizam as condições de vida das classes subalternas, mas para apenas minimizar este contexto de privações materiais e sociais.

Por tudo isso, é inequívoco afirmar que as expressões da “questão social” não serão solucionadas no âmbito das políticas sociais. Esse é o limite concreto que inclusive deve ser apreendido pelas avaliações das políticas sociais, mas não no sentido fatalista de se deixar levar a-criticamente pela lógica racional burguesa, subjugando as avaliações como instrumentos servís aos interesses conservadores da classe dominante. E sim, no sentido de que os processos de avaliação sejam conduzidos de forma a desvelar a realidade social em suas múltiplas determinações, que aparecem escamoteadas, inclusive, pelos “efeitos imediatos” das políticas sociais.

Da orientação teórico-metodológica advinda do materialismo histórico, os avaliadores podem extrair categorias²²¹ de análise do real que lhes permitirão, a partir do cotidiano, do imediato, reconstruir na esfera do pensamento as leis gerais que constituem e movimentam os processos sociais. Neste sentido, situar a avaliação de políticas sociais no campo da instrumentalidade, sendo esta aqui reconhecida como “campo de mediação e instância de passagem” (GUERRA, 2000, p. 60), significa dizer que através dela é possível realizar o movimento de “dessingularização” dos fenômenos sociais, em sua aparência alienante, desenvolvendo, portanto, um sentido reflexivo na apreensão das mediações ontológicas para a reconstrução da realidade concreta. Este enriquecimento da avaliação torna possível, através

²²¹ Vale lembrar que “as categorias expressam, portanto, formas e modos de existência e, com frequência, simples aspectos desta sociedade, deste sujeito; do ponto de vista científico, sua existência é anterior ao momento em que se começa a falar sobre elas como tal” (MARX, 1982, p. 18).

dela, construir representações sobre as políticas sociais, e sobre a assistência social em particular, que evidenciem as contradições e mediações ocultas em sua aparência, ao desmistificar, a partir de uma interpretação teórica crítica, as relações entre Estado e sociedade civil que se particularizam nas diversas conjunturas, mas que são ontologicamente determinadas pelas leis históricas tendenciais²²², essencialmente processuais e dinâmicas, resultantes do movimento contraditório entre complexos que constituem a totalidade.

A ultrapassagem da imediatez fragmentada dos fenômenos sociais somente é possível por aproximações sucessivas que irão desvelando sua objetividade, num movimento que parte do singular para o universal e retorna ao singular em níveis mais amplos e complexos de reflexão, que permitem romper com a faticidade, atingindo o fundamento do objeto, reconstruído em seu próprio movimento. Neste sentido, afirma Kosik (1989, p. 72 apud MONTAÑO, 2003, p. 269) que a “cotidianidade, como totalidade concreta, caótica, tanto constitui o ponto de partida para desvendar a realidade social (na sua essência), como a escamoteia, a esconde, na sua aparência”. Em Marx, “[...] a perspectiva da totalidade na sociedade contemporânea, só é uma alternativa acessível ao investigador que se situe a partir do ponto de vista do proletariado” (LUKÁCS, 1974 apud NETTO, 1987, p. 74). Neste sentido, pode-se dizer que a perspectiva ética e política que embasa a construção da proposta teórico-metodológica para a avaliação da política de assistência social aqui apresentada, contém um “ponto de vista de classe – o do proletariado enquanto sujeito histórico-revolucionário” (NETTO, 1987, p. 78).

Assim, a aproximação com a realidade concreta permite movimentos sucessivos de ultrapassagem da aparência dos fenômenos reificados na cotidianidade. As avaliações da política de assistência social devem considerar a totalidade das necessidades de emancipação humana e política que não perpassam apenas a dimensão material, mas também espiritual (educação, cultura, lazer, por exemplo). Então, se a avaliação é tomada neste sentido, é também produção do conhecimento, condição necessária para as mudanças políticas e culturais.

²²² “[...] a lei tem caráter tendencial porque, por sua própria essência, é resultado desse movimento intrínseco aos complexos dinâmico-contraditórios que constituem a totalidade” (LUKÁCS, 1979, p. 64).

A reprodução mecânica de sistemas de valores, crenças, preferências culturais e coisas semelhantes é impossível, não apesar, mas justamente por causa do fundamento especulativo da lógica interna do capitalismo. A exploração de contradições sempre está no cerne do pensamento original. Mas também é evidente que a expressão dessas contradições na forma de crises objetivas e materializadas desempenha um papel-chave no rompimento do forte vínculo “entre as estruturas subjetivas e as estruturas objetivas”, assentando assim alicerces para uma crítica que “ponha em discussão o não-discutido e em formulação o não formulado”. Embora crises na experiência do espaço e do tempo, no sistema financeiro ou na economia mais ampla possam constituir uma condição necessária das mudanças políticas e culturais, as condições suficientes residem num plano mais profundo, inseridas na dialética internalizada do pensamento e da produção do conhecimento. Pois sempre é verdade que, como disse Marx (1967, 178), “erigimos nossa estrutura na imaginação antes de a erigirmos na realidade”. (HARVEY, 2006, p. 308-309).

Todavia, a avaliação como processo comandado pelos intelectuais do poder, que descarta de cena os cidadãos, sobretudo, os usuários dos programas que deveriam ser sujeitos privilegiados neste processo, apesar dos baixos níveis de instrução que acarretam a dificuldade de acesso e apreensão das informações oficiais repassadas pelos programas, representa uma forma particular de “anulação política da classe operária”, ao acobertar “sua contradição histórica com o capital” (MARTINS, 2002, p. 18 apud MACEDO, 2004, p. 80). Assim, a ausência de protagonismo político desses indivíduos, seja pela concentração arbitrária do poder político no Estado burguês, seja pela inexistência de uma cultura de participação política no interior da sociedade civil, especialmente no âmago das classes subalternas, anula o seu potencial transformador, sendo levados a se adaptarem passivamente aos contextos históricos que têm favorecido a dominação burguesa.

Os pensamentos da classe dominante são também em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante. A classe que dispõe dos meios da produção material dispõe também dos meios da produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido também à classe dominante. Os pensamentos dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes; eles são essas relações materiais dominantes consideradas sob forma de idéias, portanto a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante; em outras palavras, são as idéias de sua dominação (MARX; ENGELS, 2002, p.48).

O que se verifica é um movimento advindo do interior da classe dominante, representada pelo Estado que, a todo momento, institui

mecanismos que estreitam ainda mais os canais de participação popular no âmbito da gestão pública, em que os dirigentes falam e decidem pelos usuários. Como, então, as camadas sociais subalternas poderão ocupar os espaços “abertos” pelo Estado, para o exercício do “controle social”, no caso particular da avaliação de políticas sociais, se não são preparadas para verdadeiramente ocuparem esses espaços como sujeitos coletivos, conscientes da sua condição de classe? Se as trajetórias de vida desses sujeitos são inequivocamente marcadas pela ausência de uma formação política que lhes dessem condições de construir uma consciência crítica sobre a posição subalternizada que ocupam na sociedade, já que a eles nunca chegaram informações claras sobre seus direitos, sobre os espaços legítimos que poderiam e deveriam ocupar como cidadãos para a defesa de interesses coletivos. Enfim, esses indivíduos sempre foram “excluídos das oportunidades de fazer história” (MARTINS, 2002, p. 18 apud MACEDO, 2004, p. 102), sendo chamados à resignação política, ao conformismo com suas condições de vida, à internalização acrítica de comportamentos socialmente desejáveis, cujas intencionalidades mediatas estão diretamente relacionadas à reprodução da hegemonia burguesa, através de mecanismos de cooptação camuflados pela imagem “democrática e transparente” que encobre o Estado no processo de reprodução ampliada do capital.

A investigação que procura delinear a realidade para além dos efeitos mistificados resultantes da aparência dos fenômenos sociais, requer uma aproximação direta com as condições de vida das classes subalternas, descobrindo suas estratégias cotidianas de luta e resistência à dominação que aniquila sua liberdade, sua autonomia e suas possibilidades concretas de emancipação humana e política. Portanto, saber como vivem e o que pensam as famílias atendidas pelos programas de assistência social é condição salutar para a apreciação da política frente às reais necessidades de reprodução material e social desses grupos. Do contrário, a distância que existe entre os que estão de fora, formulando e executando as ações de assistência social e os sujeitos abordados como meros “beneficiários”, receptores inativos das ações do Estado, tende a impossibilitar a interpretação das relações sociais que perpassam a vida desses sujeitos, que são por eles mesmos interpretadas muitas vezes de forma legítima e consciente.

Dependendo das circunstâncias sociais e históricas, as pessoas podem viver numa situação social problemática e ter dela uma compreensão insuficiente ou até equivocada, ou, contrariamente podem ter dela uma compreensão apropriada, com certo sentido de objetividade (MARTINS, 2002, p. 82 apud MACEDO, 2004, p. 26).

Conhecer, portanto, as auto-representações construídas e manifestas por esses sujeitos diante das privações que assolam a sua vivência cotidiana é uma requisição ética e política que deveria anteceder a avaliação de políticas sociais. Aí está o conhecimento que poderia potencializar os processos avaliativos, para que não se restringissem ao exame operacional dos programas, em sua lógica interna, mas para que passassem a privilegiar o enfoque sobre as necessidades concretas dos sujeitos atendidos, ao invés de adequar essas necessidades ao desenho operacional dos programas. Neste sentido, o conhecimento das reais condições de vida e trabalho dos múltiplos segmentos sociais usuários da política de assistência social, “resgatando suas vivências e práticas, suas representações, enfim, como vivenciam e enfrentam as relações de exploração e dominação [...]”²²³ no seu cotidiano, deve ser enfatizado como condição para se examinar criticamente como e em que direção as políticas sociais alteram o modo de vida e trabalho dessa população. Assim, a elaboração de contrapropostas às ações de assistência social, a partir dos processos avaliativos, requer que os avaliadores, entre os quais os assistentes sociais, estejam

[...] com os olhos voltados para a sociedade civil – em suas relações com o Estado -, para os indivíduos sociais, em sua presença na arena social e política, para os modos de vida e de trabalho de que são portadores e que, também, recriam com sua inventividade social: com seus sonhos e projetos socialmente partilhados (IAMAMOTO, 1999, p. 196).

Verifica-se, porém, a ausência de conhecimento científico sobre a população atendida pela assistência social, sobre seus efetivos impactos nas condições de vida da população. Esta base científica necessária para subsidiar a tomada de decisões em momento de elaboração e reordenamento da política poderia ser, em parte, garantida pela avaliação, aqui entendida como processo de pesquisa e investigação junto à realidade social para a produção do conhecimento. Então, a pesquisa torna-se claramente imprescindível para a

²²³ IAMAMOTO, 1998, p. 114.

análise da realidade, em sua dimensão singular, pela aproximação com o cotidiano da vida das pessoas, mas sem deixar de situá-las no contexto particular do município em estão inseridas, confrontando as demandas reais com os recursos disponíveis em termos de equipamentos públicos.

Sob esta perspectiva, ao se analisar os programas sociais, implementados nas diversas localidades do país, deve-se considerar as inúmeras diferenças regionais que se inscrevem na dinâmica corrente da totalidade social, as quais “têm de ser compreendidas tanto por si mesmas como no âmbito da lógica global do desenvolvimento capitalista”, num “modo de pesquisa aberto e dialético, em vez de um corpo fixo e fechado de compreensões”. É fundamental que sejam recuperados, sem que haja quaisquer superdimensionamentos, “aspectos da organização social como raça, gênero, religião, no âmbito do quadro geral da investigação materialista histórica (com a sua ênfase no poder do dinheiro e na circulação do capital) e da política de classe (com sua ênfase na unidade da luta emancipatória) [...]” (HARVEY, 2006, p. 320), “buscando a unidade no interior da diferença” (p. 325).

Nos processos de avaliação é preciso tomar a realidade que se tem como objeto de pesquisa, enquanto totalidade inscrita em totalidades maiores e mais complexas. É preciso ter em mira que não se trata de uma realidade estática ou encaminhada por condutos lineares, mas em movimento dialético, constituído por um conjunto dinâmico de especificidades. Nesta realidade, “uma mesma questão apresenta dimensões políticas, filosóficas, sociológicas, ecológicas, demográficas, institucionais, etc” (BAPTISTA, 2000, p. 46). Então, se a avaliação for orientada por uma referência teórico-metodológica de cariz transformador, a aproximação junto ao real deve se realizar em meio a um processo dialético de negação e superação, confrontando a a-historicidade e a parcialidade, que a aparência dos fenômenos lhes atribui, como se fossem regidos por leis próprias, auto-determinadas.

Dessa forma, para que se possa desvendar a verdade enraizada na cotidianidade alienada, exige-se “um tipo de conhecimento que, quebrando a visão manipuladora, instrumental e imediata da objetividade que se põe necessariamente nas relações sociais, dê conta, simultaneamente, do real

sensível e das contradições nele inerentes” (BAPTISTA, 2000, p. 47). Esse processo representa a superação de uma visão dicotomizada da realidade, em que se apreende “parte do real e, ao mesmo tempo, oculta as relações essenciais que o determinam” (BAPTISTA, 2000, p. 47), negando a totalidade, a historicidade e a contradição que são elementos existentes no real, dele indissociáveis, mas não auto-evidentes. Somente através de aproximações sucessivas, o real é apreendido, problematizado, confrontado, desmistificado, reconstruído, na medida em que se tornam explícitas suas determinações conjunturais e estruturais, constitutivas de uma totalidade dinâmica que contém aspectos micro e macro-societários, inscrita em um contexto ainda maior e mais complexo.

Assim, para se pensar na avaliação das ações constitutivas da política de assistência social, nesta perspectiva, é preciso fazer uma leitura do real em sua totalidade, abordando as bases universais sobre as quais se constituem a sociedade capitalista, considerando-a em sua expressão atual, decodificando seus rebatimentos no Brasil e nos contextos particulares das regiões e micro-localidades onde são executados os programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social. Nesta direção, é preciso conhecer a fundo as particularidades da formação social, política, econômica e cultural destes contextos onde se situa o fundamento das relações de força, poder e subordinação que aí se manifestam e que vão incidir diretamente sobre os processos de execução das ações públicas, em seus desdobramentos mais gerais e em seu impacto nas condições de vida dos sujeitos, seja nos aspectos objetivos, como também políticos, sociais, culturais, morais e ideológicos. Portanto, os processos de avaliação da política social, aqui entendidos como lócus de produção do conhecimento na perspectiva crítica, deve propiciar a “dessingularização” dos fenômenos sociais para a ultrapassagem de sua aparência imediata inicial, aproximando-se da totalidade social, mas em um movimento dialético de retorno à esfera do singular, como “concreto pensado”, com todas as suas determinações essenciais.

A ciência autêntica extrai da própria realidade as condições estruturais e as suas transformações históricas e, se formula leis, estas abraçam a universalidade do processo, mas de um modo tal que deste conjunto de leis pode-se sempre retornar – ainda que freqüentemente através de muitas mediações – aos fatos singulares da vida. É precisamente

esta a dialética concretamente realizada de universal, particular e singular (LUKÁCS, 1978, p. 88).

Para Marx, o particular, como instância onde se processa a vida cotidiana, é um campo pleno de mediações, instância de passagem do universal ao singular e vice-versa. O particular não é um campo fixo, é um campo de movimento, pleno de determinações, que permite a apreensão do fenômeno tal como ele se configura a partir das determinações universais, de acordo com a interlocução dos “fios” que constituem o real (a política, a economia, a cultura, o social, etc). É justamente no particular que se situam os processos de avaliação da política de assistência social, constituindo-se como campo repleto de mediações, que poderão ser apropriadas pelos avaliadores para reconstruir racionalmente os processos sociais determinantes das demandas encaminhadas à assistência social e dos rebatimentos desta política na totalidade da vida dos sujeitos, no sentido de penetrar a sua aparência e desvendar a lógica que os movimenta.

Neste sentido, a avaliação pode ser entendida como um canal em que se articulam as situações singulares com a totalidade social, apreendendo as tensões inerentes e específicas às relações sociais constituídas e constituintes da sociedade capitalista, ao analisar “a articulação indissolúvel e contraditória entre a essência dessas relações sociais e sua manifestação através das formas sociais, por meio das quais se expressam, ambas engendradas e recriadas no processo da vida social” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 68). Dessa forma, ao contrário, da perspectiva analítica que enquadra a realidade em esquemas metodológicos engessados e alheios ao movimento dialético da história, esta orientação teórico-metodológica permite a apreensão do movimento contraditório da totalidade concreta, “no sentido de captar o desenvolvimento desigual entre as representações e a realidade substancial dos fenômenos, ressaltando as mediações necessárias à expressão das contradições e das determinações do processo social na sua totalidade” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 69).

Conforme Marx (1977, p. 218-219 apud MONTAÑO, 2003, p. 269), na concepção dialética, o concreto é tanto o ponto de partida como o resultado do processo de conhecimento. Então, neste sentido, as avaliações são canais de aproximação junto à realidade, permitindo o desvendamento de sua aparência

reificante, para de sua essência extrair elementos que poderão servir para fundamentar a construção de contrapropostas às ações governamentais no âmbito da política de assistência social, de forma que não reiterem práticas pontuais e imediatistas, mas que estejam voltadas para a transformação das condições de vida da população usuária, não em seus aspectos imediatos, mas em sua essência e fundamento, com um sentido claramente de classe: o da classe proletária. Portanto, se a avaliação é conduzida pela razão dialética, poderá ser transformada em instrumento capaz de reproduzir o real, no nível da consciência e das reflexões, como “concreto pensado”, tendo, pois, neste momento, reconstruído seu objeto de investigação.

O circuito investigativo, recorrendo compulsoriamente à abstração, avança do empírico (os “fatos”), apreende as suas relações com outros conjuntos empíricos, pesquisa a sua gênese histórica e o seu desenvolvimento interno - e reconstrói, no plano do pensamento, todo este processo. E, ao fim e ao cabo, por aproximações sucessivas, regressa ao seu ponto de partida; mas os “fatos”, a cada nova e subseqüente abordagem, mostram-se produtos de relações históricas crescentemente complexas e mediatizadas, podendo ser contextualizados de modo concreto e inseridos no movimento macroscópico que os engendra e de que são índices (NETTO, 1987, p. 75-76).

Contudo, se a avaliação das ações da assistência social for realizada sob uma visão empiricista, como normalmente é, não atingirá a apreensão dos processos e relações da totalidade inacabada, estando presa ao visível imediato, representado em análises fragmentadoras do real, o qual não poderá, assim, ser apreendido em todos os desdobramentos que contém. Para fundamentar esta assertiva, recorre-se a Marx:

Se começasse, portanto, pela população, elaboraria uma representação caótica do todo e por meio de uma determinação mais estrita, chegaria analiticamente, cada vez mais, a conceitos mais simples; do concreto representado, chegaria a abstrações (universalidade) cada vez mais tênues, até alcançar as determinações mais simples. Chegando a este ponto, teria de voltar a fazer a viagem de modo inverso, até dar de novo com a população, mas desta vez não como uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas (MARX, 1982 apud PONTES, 1997, p. 70).

Assim, o processo de produção do conhecimento realizado sob as indicações da razão dialética deve partir da realidade concreta dos fenômenos singulares às mais altas abstrações e, fazendo o “caminho de volta”, retornar

novamente à realidade concreta, agora compreendida de um modo cada vez mais próximo do verdadeiro, sem, contudo, esgotar o processo.

O modo de apropriar-se da realidade consiste em elevar-se do abstrato ao concreto por meio do pensamento, não a partir do trabalho da intuição e da representação originária no real, porém a partir de conceitos mais simples já disponíveis com anterioridade. Isso caracterizaria o movimento científico do conhecimento – a sua dimensão teórica e o retorno ao real, considerando-o como totalidade rica de determinações construídas no pensamento (QUIROGA, 1991, p. 79).

Considerando que o conhecimento da realidade é requisito para a organização e avanço dos indivíduos sociais em seu protagonismo político e histórico, a avaliação só tem razão de ser para a coletividade se de fato for útil neste sentido, contribuindo concretamente para o melhoramento dos serviços prestados. “É o conhecimento criterioso dos processos sociais e sua vivência pelos indivíduos sociais que poderá alimentar ações inovadoras capazes de propiciar o reconhecimento e atendimento às efetivas necessidades sociais dos segmentos subalternizados [...]” (IAMAMOTO, 2001, p. 24). Então, o caminho metodológico para se conhecer a realidade concreta em seu movimento dialético, é a capacidade de abstração, “não no sentido idealista do termo, mas como sendo a capacidade que a razão humana tem de ultrapassar a imediaticidade, captando as conexões submersas na imediaticidade do real” (PONTES, 1997, p. 69).

[...] a vida social é essencialmente prática. Os mistérios, que desviam a teoria para o misticismo, encontram solução racional na prática humana e na sua compreensão. Portanto, nos momentos do agir e do pensar interligados. Se a prática é critério da verdade objetiva para o materialismo dialético, daí não se segue a confusão deste com alguma espécie de pragmatismo. Trata-se de transformar o mundo [...] Mas a transformação do mundo implica e pressupõe a interpretação correta deste mesmo mundo. A prática é fonte, impulso e sanção epistemológica da teoria. Condensação e guia da prática, a teoria se converte em força histórica (MARX, 1985 apud GORENDER, 2002, p. 37-38).

Neste sentido, numa perspectiva político-democrática, a avaliação da política de assistência social deveria passar a constituir as condições institucionais facilitadoras de uma participação popular de cariz progressista, sob uma “nova racionalidade, desta vez subordinada aos interesses das classes trabalhadoras e aos princípios ético-políticos da justiça social, da

liberdade e da democracia” (PAIVA, 2000, p. 86). Pois, se considera que a tomada de consciência por parte das classes subalternas poderá ser fomentada a partir de elementos de reflexão e criticidade sobre a realidade objetiva, a partir de uma determinada opção ideológica e de uma determinada inserção de classe que se desdobram e se reforçam através do conhecimento teórico desmistificador do real, rompendo com o fetiche, a reificação e a alienação da cotidianidade, o que se materializa no “despertar para uma tomada de posição contexto social” (BIERRENBACH, 1987, p. 25). Trata-se de um processo de engajamento político que se dá através de ações transformadoras, refletidas e conscientes – a práxis – “relação complexa e contraditória entre teoria e prática” (BIERRENBACH, 1987, p. 29).

[...] a práxis compreende prática produtiva, prática política e a prática do conhecimento ou investigativa. Existe no entanto uma distinção entre essas três práticas. A prática na produção material, ou seja, a práxis produtiva, é práxis fundamental, porque o mundo humano e humanizado, mas transforma a si mesmo. É o trabalho que o homem realiza sobre a natureza – relação homem/natureza. Trata-se portanto de um “processo de transformação material da natureza e deve-se entender, também, que ao final do qual” se produz um resultado que já existia idealmente [...]. A prática investigativa ou teórica, por sua vez, proporciona um conhecimento indispensável para a transformação da realidade ou traça finalidades que antecipam idealmente sua transformação. Significa que já se tem, no pensamento, o ideal. E esse ideal é concretizado (VASQUEZ, 1977 apud KAMEYAMA, 1995, p. 100).

A ênfase no caráter político das avaliações está relacionada a uma compreensão de política, no sentido gramsciano. Ou seja, no lugar do determinismo econômico em que os sujeitos resignam-se a uma subalternidade política, concretiza-se o momento ético-político em que as classes dominadas saem da passividade e da alienação e alcançam o nível superior da manifestação de consciências políticas críticas, deixando de aceitar “a subordinação que a ordem capitalista impõe a amplos estratos da população”, deixando, portanto, de ser “‘massa de manobra’ dos interesses das classes dominantes” (SIMIONATO, 1993, p. 119). Trata-se, pois, de um processo de transição da “classe-em-si” – alienada pela ausência de consciência política crítica, portanto, manobrada para contribuir com a manutenção do status quo - para a “classe para si” – dotada de consciência coletiva que orienta a organização de forças para a realização da práxis política. Contudo, “resta

ainda um longo caminho a percorrer na luta para ampliar a socialização da política, para construir um efetivo protagonismo das massas, capaz de consolidar definitivamente a sociedade civil brasileira como protagonista de nossa esfera pública” (COUTINHO, 1989, p. 217).

O trânsito da genericidade-em-si [do indivíduo que aceita sua imediaticidade como imposta, como inalterável] para a genericidade-para-si [do indivíduo que supera a sua imediaticidade na busca de uma vida plena de sentido] certamente não pode prescindir das formas de mediação presentes na práxis social e política. Mas a referência à vida cotidiana e suas conexões com o mundo do trabalho e da reprodução social é imprescindível, quando se pretende apreender algumas das dimensões essenciais do ser social (ANTUNES, 1999, p. 170 apud MONTAÑO, 2003, p. 268).

Sob esta perspectiva, no caso particular das avaliações, os sujeitos que as realizam e os sujeitos que delas se apropriam, poderiam contribuir para a criação de um novo consenso, distinto do consenso dominante, no que se refere à manifestação de críticas propositivas acerca da política de assistência social, em reforço aos interesses da coletividade. Ampliar o acesso a informações e fomentar sua interpretação crítica em processos de gestão e avaliação, são condições para que os indivíduos sociais possam “lutar e interferir na alteração dos rumos da vida em sociedade” (IAMAMOTO, 1998, p. 69).²²⁴

Tem-se, contudo, a clareza de que a proposta de avaliação apresentada neste estudo só será materializada em determinados contextos político-econômicos, cujas formas de gestão tenham um sentido verdadeiramente progressista, onde a avaliação deixe de ser um mero procedimento técnico-operativo, para se tornar um canal democrático e politicamente legitimado pela participação popular. É claro que isto está condicionado a diversos fatores de ordem cultural, social e política particularmente de determinadas conjunturas que não irão se alterar naturalmente, mas pela ação coletiva de sujeitos comprometidos com a ética

²²⁴ Entretanto, é preciso ter a consciência e clareza de que [...] a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida *a priori*. Podem abrigar experiências democráticas, que propiciem o partilhamento de poder e a intervenção em processos decisórios, mas também alimentar velhos coronelismos, vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

da democracia pela abertura dos canais de interferência popular nas decisões públicas. Daí, pode-se pensar nos assistentes sociais como possíveis avaliadores, obviamente articulados com outras categorias profissionais, sobretudo em virtude de lhes ser reclamado um posicionamento verdadeiramente político-democrático no processo de formulação e gestão das políticas sociais, através do fortalecimento sócio-político do protagonismo histórico dos sujeitos coletivos rumo à transformação das relações de dominação de classe, produção e apropriação da riqueza social

3.3 – O ASSISTENTE SOCIAL COMO POSSÍVEL AVALIADOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir das primeiras aproximações do Serviço Social com a tradição marxista, por ocasião do “movimento de reconceituação”²²⁵, iniciou-se um processo de construção de uma orientação teórico-prática que direcionasse a intervenção do assistente social para uma prática transformadora e crítica vinculada politicamente com a classe trabalhadora. Embora as primeiras aproximações da profissão com a perspectiva crítico-dialética tenham se dado de forma equivocada, em consequência da não apropriação das fontes originais do pensamento marxiano por “marxistas que nunca leram Marx”, com o amadurecimento teórico da profissão, nas décadas de 1980 e 1990, foi possível um aprofundamento deste debate a partir de uma produção teórica mais fundamentada e voltada para uma íntegra apreensão do pensamento crítico-dialético.

Apropriando-se, portanto, do método dialético de construção do conhecimento, tornou-se possível alcançar a particularidade histórico-social da profissão, entendendo o complexo processo do movimento que constitui o modo de ser mesmo da profissão na estrutura social. Este movimento apóia-se,

²²⁵ De acordo com Iamamoto (1995, p. 35), “a análise da trajetória histórica do Serviço Social no Brasil aponta [...] para a prevalência de um comportamento essencialmente conservador. [...] apenas no final dos anos 50 e início da década seguinte que se fazem ouvir as primeiras manifestações, no meio profissional, de posições que questionam o *status quo* e contestam a prática institucional vigente”.

pois, na forma metodológica mais fecunda no plano do pensamento dialético que se expressa nas categorias singular, particular e universal.

A mediação, propriedade inerente ao complexo da realidade enquanto totalidade concreta, é a categoria que oferece efetividade a todas as demais, presentes na reflexão de um fenômeno, apresentando-se como relação entre o mediato e o imediato. É do processo de mediação que são erigidas, explicitadas as relações imanentes ao complexo da realidade social nos quais imbricam-se elementos que configuram a própria estrutura da realidade, por si contraditória. Não é questão de opção. A totalidade a inclui. As relações entre complexos [...] de uma totalidade concreta não se dão linearmente, de forma mecânica e unilateral, mas por instâncias e passagens que se forjam no cerne das relações sociais nos processos de mediação (BATTINI, 1991, p.19 apud PONTES, 1997, p. 147).

Neste sentido, na esfera da singularidade, conforme aponta Pontes (1997, p. 164), compreende-se a profissão a partir do fazer profissional no cotidiano em que o assistente social é chamado a executar rotineiramente suas atividades profissionais em atendimento às demandas institucionais, considerando, neste âmbito, os limites e possibilidades da prática profissional no que se refere à autonomia, aos recursos disponíveis, à política instituída, ao jogo de poderes e tudo o mais que constitui a complexidade do espaço sócio-institucional. Na dimensão da universalidade, a profissão é projetada no campo da legalidade que rege o contexto social, o que permite entender que o surgimento da profissão é uma demanda histórica: o agravamento das expressões da “questão social”.

Assim, a compreensão da particularidade histórica da profissão torna necessário mediatizar o singular no universal e vice-versa, num movimento histórico-dialético que permite descortinar a imediatividade que fetichiza o real e oculta as complexas mediações que o constituem. Apreender a particularidade histórica da profissão significa entender os determinantes histórico-dialéticos que culminaram no surgimento do Serviço Social como resposta do capital aos movimentos populares de contestação da ordem, fato que, ao se singularizar, possibilita a compreensão do modo de ser da profissão no cotidiano da prática.

Através da reconstrução desta particularidade – e somente através dela – que se pode ter visibilidade concreta do movimento das demandas sociais para a profissão e, portanto, a factibilidade de se dimensionar a teorização sobre a profissão e suas formas de intervenção (PONTES, 1997, p. 165).

Eis aí o movimento que constitui a categoria de mediação, que correntemente é compreendida de forma simplificada, ao aproximá-la do ato de mediar conflitos nos diversos espaços sociais, políticos, econômicos, familiares, culturais, etc., “visando a conciliação de interesses entre as partes” (PONTES, 2000, p. 38). Entretanto, a categoria mediação deve ser compreendida, assim como afirma Lukács (1978, p. 38), enquanto categoria objetiva, ontológica, que tem de estar presente em qualquer realidade, independente do sujeito. Por esta razão, o assistente social não pode ser concebido como um mediador de conflitos entre capital e trabalho nos diversos espaços em que atua, mas como “um articulador e potencializador de mediações” (PONTES, 1997, p. 177). Ou seja, o assistente social é chamado a desvendar as mediações complexas que são intrínsecas ao imediato que lhe aparece como demanda cotidiana, mas que refletem as leis universais que regem a totalidade social.

Considerando que a teoria exprime, segundo a tradição crítico-dialética, o movimento apreendido pela razão das categorias do ser social, é legítimo inferir que o recurso à categoria de mediação no Serviço Social favoreceu uma apreensão mais próxima do movimento da totalidade social do objeto de intervenção profissional (PONTES, 1997, p. 167).

Assim sendo, entende-se que a demanda institucional apresenta-se ao profissional mascarada pelo imediato, desvinculada de mediações, moldada por metas e valores institucionais, com “um fim em si mesma”. Entretanto, a perspectiva dialética requer do profissional a “reconstrução” do objeto de intervenção, ou seja, a apreensão da essência, do campo de mediações históricas que determinam o objeto de intervenção profissional, mas que se encontram ocultas pela aparente demanda institucional.

A dessingularização do problema posto pela demanda institucional torna-se um imperativo no processo de mediação do cenário onde a trama das relações está se processando. A procura da expressão das leis universais, tendências no espaço institucional, com a conseqüente abstração das condições singulares que tipificam os problemas sociais que demandam ação profissionalizada, conduzirão o movimento complexo da razão na reconstrução do objeto de intervenção dos sujeitos e das forças sociais presentes. Este procedimento cognitivo não significa um abandono da empiria, da dimensão fática, senão a busca de sua particularidade ontológica (PONTES, 1997, p. 168).

O profissional limitado pela lógica reificadora dos espaços institucionais tende a operar uma prática fetichizada, alienada e alienante, sobrelevando os objetivos institucionais ao compromisso ético-político com a população usuária de seus serviços. Já o profissional que busca a reconstrução de categorias históricas no espaço institucional encontra possibilidades de dimensionar seu equipamento metodológico diante de uma demanda que, assim, poderá se mostrar descoberta em suas determinações estruturais e conjunturais.

Neste sentido, urge a necessidade de considerar o espaço institucional de intervenção profissional como um amplo campo de mediações (a particularidade), sobre as quais o assistente social incide sua ação que tanto poderá reproduzir o real de forma a-crítica e a-política, quanto poderá provocar nele transformações rumo à construção de uma sociedade democrática, justa e igualitária.

A caça mais pertinaz das mediações é um imperativo para que a dissolução da opacidade imediata dos “fatos” cotidianos não redunde numa diferenciação, que substitui as passagens e conversões efetivas e reais que mantêm tenso o tecido social (NETTO, 2005, p. 89).

Portanto, a elevação de situações vivenciadas pelo profissional no cotidiano (a singularidade) ao contexto social mais amplo e complexo (a universalidade), permite apreender os fatores mais gerais determinantes das expressões da “questão social”, ou seja, as demandas históricas e sociais específicas do Serviço Social, o que se torna possível ao profissional que se manifesta atento às questões macroscópicas da totalidade. Este dimensionamento da ação profissional possibilita, enfim, ao agente construir respostas efetivas no campo imediato a partir da viabilização do acesso aos serviços sociais, como também abre caminhos para desdobramentos mais mediatos no que se refere ao fortalecimento dos movimentos sociais progressistas na luta pela garantia e conquista de direitos.

Neste sentido, “a pesquisa e a investigação se situam como constitutivas mesmas da prática profissional” (NETTO, 1995b, p. 151), tornando necessário ao assistente social capturar o movimento dialético do real, a fim de que as possibilidades de sua intervenção profissional sejam potencializadas,

apreendendo a interferência das leis sociais no cotidiano e os processos ontológicos de constituição das demandas sociais. Logo, sem este movimento cognitivo a prática profissional torna-se efetivamente empobrecida de conteúdo e criticidade. Assim, tem-se que “os procedimentos sistematizadores, especialmente fundados na atividade analítica de inteligência configuram um passo preliminar e compulsório da elaboração teórica – sem, entretanto, confundir-se com ela” (NETTO, 1995b, p. 143).

[...] a sistematização (da prática) aparece como uma dupla requisição: de uma parte, é condição para otimizar a própria intervenção prática, organizando e generalizando a experiência dos assistente sociais e cristalizando pautas de procedimento profissional, reconhecidas como tais e transmissíveis via formação institucional; de outra, e fundamentalmente, é o passo compulsório para a fundação profissional, viabilizando o “recorte” de um “objeto” em função do qual a elaboração teórica desenvolveria o seu movimento de constituição de um saber específico. É deste movimento [...] que resultaria quer uma dilucidação maior da intervenção prática quanto a produção teórica do Serviço Social (NETTO, 1995b, p. 150).

A compreensão de que os espaços de intervenção profissional são também complexos campos de mediações, ricos em determinações e repletos de significação histórica, amplia em grande proporção o potencial heurístico do Serviço Social. A prática profissional assume, então, uma dupla dimensão: conhecimento-intervenção. Neste sentido, faz-se necessário o fortalecimento da dimensão investigativa da profissão, concebendo-a como parte intrínseca à prática profissional, indissociável da intervenção. Trata-se do movimento de aproximações sucessivas para a construção do conhecimento que possibilita uma visão mais ampla e profunda da realidade social.

Processo que se opera no pensamento da reprodução espiritual do objeto real, sob a forma de concreto pensado, não transforma a realidade, porque entre a teoria e prática insere-se uma série de mediações [...] o que são estas mediações? A mediação se faz na materialização da teoria na prática. A relação do imediato com o mediato (KAMEYAMA, 1995, p. 102).

O objeto de intervenção profissional apresenta-se, então, desnudado das mediações complexas que o constituem, o que permite vislumbrar novas possibilidades para a ação profissional que, muito além do processo de reconstrução do objeto, refletem na dimensão teleológica da prática, no que se refere à organização dos recursos teórico-metodológicos, objetivando o

alcance de objetivos ético-políticos no âmbito do enfrentamento cotidiano das expressões da “questão social”.

A questão social é expressão do processo de produção e reprodução da vida social na sociedade burguesa, da totalidade histórica concreta. A perspectiva de análise da questão social aqui assumida recusa quaisquer reducionismos econômicos, políticos ou ideológicos. Ao contrário, o esforço orienta-se no sentido de captar as dimensões econômicas, políticas e ideológicas dos fenômenos que expressam a questão social, resguardando a fidelidade à história. Em outros termos, apreender o processo social em sua totalidade contraditória, reproduzindo, na esfera da razão, o movimento da realidade em suas dimensões universais, particulares e singulares (IAMAMOTO, 1998, p. 114-115).

A intervenção profissional, considerando que todo o processo de construção do conhecimento é parte constitutiva da intervenção, requer outros elementos teórico-metodológicos referentes a instrumentos, técnicas, e estratégias, que potencializem a ação profissional rumo à consecução teleológica do projeto ético-político do Serviço Social. Portanto, é de fundamental importância “impulsionar pesquisas e projetos que favoreçam o conhecimento do modo de vida e de trabalho – e correspondentes expressões culturais – dos segmentos populacionais atendidos, criando um acervo de dados sobre as expressões da questão social nos diferentes espaços ocupacionais do assistente social” (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

Ratificando este entendimento, Guerra (2000, p. 60) aponta a instrumentalidade profissional com a particularidade do Serviço Social, enquanto “totalidade constituída de dimensões técnico-instrumental, teórico-intelectual, ético-política e formativa”, portanto, “campo de mediações com capacidade tanto de articular as dimensões quanto de ser o conduto pelo qual as mesmas traduzem-se em respostas profissionais”.

É procedente que a profissão construa uma base técnico-operativa. “Porém, o privilégio da eficiência técnica, se considerado isoladamente, é insuficiente para propiciar uma atuação profissional crítica e eficaz. Ao se decolar dos fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos poderá derivar em mero tecnicismo” (IAMAMOTO, 1998, p. 55). Assim, a preocupação primeira com a instrumentalidade negligencia o que antecede a construção desta instrumentalidade, ou seja, as formas de apreensão do real através do

movimento dialético da mediação, estruturado pela tríade categorial: singular-particular-universal. Neste sentido, o conhecimento mais aprofundado da complexidade em que se engendram as relações sociais, oferece ao profissional elementos que o irão subsidiar na construção de estratégias e técnicas de intervenção para a modificação do real, dada à sua capacidade teleológica.

A geração de uma série de dados primários, particularmente ligados às condições de vida e de reprodução da população, à implementação cotidiana das políticas sociais, aos traços culturais e políticos de diversos segmentos sociais, é facilmente reconhecida no processo de trabalho do assistente social. Estes dados, todavia, podem passar anos sem serem trabalhados, ou mesmo virem a ser utilizados por outros profissionais em atividades de cunho investigativo. A sistematização da prática não significa, portanto, apenas a geração de dados e informações, mas um processo que envolve a produção, organização e análise dos mesmos. Trata-se, na verdade, de um esforço crítico, de natureza teórica, sobre a condução da prática profissional tomando-se um eixo problematizador sobre uma ou mais dimensões desta mesma prática. A sistematização da prática profissional em Serviço Social é antes de tudo uma estratégia que lhe recobra sua dimensão intelectual, posto que põe em marcha uma reflexão teórica, ou seja, revitaliza e atualiza o estatuto teórico da profissão, condição sócio e institucionalmente reconhecida para a formação de quadros nesta profissão (ALMEIDA, 1997, p. 90).

Se o assistente social fizer do projeto ético-político profissional sua opção política e a essência de sua atuação, poderá aproveitar sua autonomia relativa²²⁶ para construir estrategicamente espaços que lhe propiciem realizar as ações a ele requisitadas de forma afinada com os interesses dos segmentos majoritários da coletividade, como no caso da avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios derivados da política de assistência social. Neste sentido, “[...] faz-se necessário assumir, mas também extrapolar os espaços oficiais dos Conselhos. E reassumir o trabalho de base, de educação, mobilização e organização popular [...]” (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

O locus onde a prática profissional cotidiana, sob o vínculo empregatício e assalariado, ocorre predominantemente é o das instituições. Ali, no “todo dia” do trabalho, o sujeito depara com atividades normatizadas, técnico-burocráticas, onde via de regra, a preocupação está mais voltada para a produção quantitativa, de aparência imediata, que para resultados qualitativos duradouros (BAPTISTA, 1998, p. 112).

²²⁶ “Ainda que dispondo de *relativa autonomia* na efetivação de seu trabalho, o assistente social depende, na organização da atividade, do Estado, da empresa, entidades não-governamentais que viabilizam aos usuários o acesso a seus serviços, fornecem meios e recursos para sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas, interferem na definição de papéis e funções que compõem o cotidiano do trabalho institucional” (IAMAMOTO, 1998, p. 63).

Em meio a este contexto, a avaliação de políticas sociais realizada no cotidiano da prática profissional, cujas ações e relações são “determinadas pela divisão sócio-técnica do trabalho e correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da estrutura dessas relações” (BAPTISTA, 1998, p. 11), passa a constituir um momento específico de uma rotina institucionalmente determinada, sob o cariz funcional que se limita ao trato do imediato, não compreendido em suas relações com a base estrutural da sociedade, na qual se situam forças sociais antagônicas que disputam a direção política da sociedade.

Como, então, o Serviço Social pode contribuir para a efetivação de processos verdadeiramente democráticos na avaliação da política de assistência social? É condição medular que primeiramente se entenda a avaliação como um processo muito mais político do que técnico-burocrático, imerso em conjunturas de interesses conflitantes e divergentes, onde a racionalidade que está ética e politicamente enraizada nos interesses das classes trabalhadoras, deveria sobrepor-se à racionalidade dos autoritarismos e domínios burgueses. Neste sentido, o conhecimento dos marcos jurídico-legais que regulamentam a política como direito de seguridade social, será decisivo para subsidiar a tomada de posicionamentos políticos em favor das necessidades daqueles que já têm o direito de usufruir de serviços de qualidade. Portanto, transformar esses conteúdos jurídico-políticos, expressos na Constituição Federal/1988, na LOAS/1993, na PNAS/2004 e na NOB/2005, como parâmetros de avaliação das ações constitutivas da assistência social é absolutamente imprescindível para que os processos avaliativos tornem-se canais potencializadores do controle social das camadas populares sobre as ações públicas, no sentido da cobrança por ações substantivamente transformadoras.

Ademais, a participação da população, sobretudo dos segmentos usuários da assistência, para deixar de ser meramente formal e protocolar, precisa ser estrategicamente qualificada. Assim, a proximidade privilegiada do assistente social com os cidadãos e com as organizações de representação popular, pode ser transformada em canal para levar a estes sujeitos o

conhecimento de ordem jurídica, teórica e política, que lhes sirva de suporte e subsídio para a interpretação crítica dos dados e informações disponibilizados pelos órgãos oficiais do governo, e daí poderem construir legítimas contrapropostas às ações públicas.

Mas, este caminho somente será percorrido, desde que o profissional não atribua uma centralidade indevida aos tecnicismos e burocratismos institucionais, privilegiando, de forma incontestada, a participação popular nos espaços públicos, que é um direito historicamente conquistado e assegurado pelos termos legais da Constituição Federal de 1988 e da LOAS/1993, no caso particular da assistência social. Esta é, inclusive, uma demanda posta pelo projeto ético-político profissional ao assistente social que prevê como um dos princípios fundamentais “a defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida” e “o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população”.²²⁷ Contudo, para que o assistente social materialize estes princípios na sua prática cotidiana, não poderá ater-se à racionalidade tecnocrática formal burguesa, deixando, portanto, de se submeter acriticamente ao “corolário de exigências burocrático-administrativas” que encontra nos contextos institucionais (PAIVA; SALES, 2001, p. 202). Nesta direção, o assistente social, frente ao conjunto de transformações pelas quais passa a sociedade contemporânea e conseqüentemente o seu universo de atuação, é chamado a

[...] ser culto e atento às possibilidades descortinadas pelo mundo contemporâneo, capaz de formular, avaliar e recriar propostas no nível das políticas sociais e da organização das forças da sociedade civil. [...] informado, crítico e propositivo, que aposte no protagonismo dos sujeitos sociais [...] versado no instrumental técnico operativo, capaz de realizar as ações profissionais, nos níveis da assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladoras da participação dos usuários na formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais de qualidade (IAMAMOTO, 1999, p. 126).

Sob esta perspectiva, a transformação dos processos avaliativos em processos político-democráticos é uma demanda que está nitidamente vinculada ao projeto ético-político do assistente social. Na verdade, trata-se de

²²⁷ O Código de Ética Profissional do Assistente Social criado pela Resolução nº 273/93 do Conselho Federal de Serviço Social, em 13 de março de 1993, explicita o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

uma demanda sócio-profissional, ou seja, que se constitui para além das requisições institucionais, já que a avaliação, no âmbito institucional, geralmente não passa de procedimentos obrigatórios, como parte da arquitetura burocrática da instituição, “cujas demandas são apresentadas na versão burocratizada e do senso comum, destituídas da tradução ético-política ou da interpretação teórico-metodológica” (PAIVA, 2000, p. 81). Portanto, para que a avaliação seja tomada como demanda sócio-profissional pelo Assistente social é preciso que haja um movimento de reconstrução das demandas cotidianas, e re-elaboração das intervenções a elas encaminhadas, no sentido de romper com os limites estritamente burocráticos, imediatos e formais.

Soma-se a isso, o fato de que a pesquisa e o estudo no processo de formulação das políticas sociais são procedimentos que não se encerram, pois se constituem como “uma exigência permanente de avaliação e aperfeiçoamento das estratégias implementadas” (PAIVA, 2000, p. 82). Neste sentido, o assistente social deve ter a pesquisa e o conhecimento da realidade como um instrumento básico, indispensável para a organização e o desenvolvimento de seu trabalho cotidiano.²²⁸ Então, a partir de um referencial teórico-metodológico que lhe de condições para decifrar e explicar a estrutura de dominação sócio-política e econômica da sociedade burguesa, poderá produzir alternativas de enfrentamento às situações cotidianas oriundas das condições de vida dos sujeitos sociais, cujo atendimento está diretamente atrelado aos princípios ético-políticos do Serviço Social.

Não restam dúvidas, portanto, de que o assistente social, a partir de suas habilidades técnico-operativas, de sua fundamentação teórico-metodológica e de seus compromissos éticos e políticos, tem a possibilidade de imprimir uma visão e um conteúdo mais crítico, historicizado e totalizante nos processos de avaliação da política de assistência social, que tradicionalmente envolvem a coleta e análise de informações através de métodos burocráticos e formais, desprovidos de qualquer análise conseqüente

²²⁸ Para acrescentar a esta afirmativa, Setubal (1995, p. 137), explicita que as situações circundantes e constitutivas da ação profissional por si só são favorecedoras à prática da pesquisa, embora não a garantam, pelas seguintes razões: “[...] pela oportunidade que tem, como prestador de serviços assistenciais, no nível institucional, de ter acesso às histórias ‘pessoais’, que se apresentam, muitas vezes, ricas em detalhes, cheias de emoção e imaginação; [...] por manusear, por ocasião do levantamento ou do registro das histórias de vida da população, ou das próprias atividades profissionais, instrumentos também usados na pesquisa”.

que propicie uma abordagem do real mais além de suas singularidades imediatas e aparentes.

CONCLUSÃO

A avaliação da política de assistência social é um processo política e economicamente determinado por circunstâncias objetivas, que lhe impõem uma direção social predominante, qual seja: aquela marcada pelo burocratismo técnico-operativo, cuja funcionalidade à ordem burguesa é inegável. Portanto, a conversão dos processos de avaliação em espaços verdadeiramente democráticos, requer o alargamento dos “canais de interferência da população na gestão da coisa pública” (IAMAMOTO, 1998, p. 199), ampliando-se as possibilidades concretas de sua apropriação pelos sujeitos coletivos. Até hoje, os processos de avaliação da política de assistência social têm sido estranhos à população usuária da política, à grande maioria dos conselheiros e gestores dos programas, pois tradicionalmente demarcaram ações burocratizadas e tecnicistas, representando muito mais um entrave ao acesso e à gestão, portanto, completamente dispensáveis, do que efetivas possibilidades de controle social sobre as ações públicas descentralizadas.

Contudo, anterior à preocupação com a avaliação de políticas sociais, deve estar o compromisso com a aproximação investigativa e analítica junto aos sujeitos sociais, em suas condições de vida e de trabalho, de inserção sócio-política, de sua relação com o Estado, das estratégias de sobrevivência cotidiana, das formas particulares de organização e resistência à subalternidade social, econômica, política e cultural. Secundarizou-se a análise dos sujeitos sociais em suas condições concretas de vida, em detrimento da lógica tecnocrático-burguesa que privilegia estudos quantitativos e que dão visibilidade aos resultados pontuais e imediatos alcançados pelas ações do governo, servindo, pois, como meios de abordagem da realidade sob a ótica que mais convém ao Estado burguês.

A racionalidade burguesa capta a realidade como algo dado, posto e acabado. Neste sentido, a avaliação de políticas não é tomada como um veículo que potencialmente traz condições para alimentar o movimento democrático de controle social sobre a esfera pública, para, no mínimo, subsidiar mudanças que possam efetivar direitos conquistados pela classe

trabalhadora organizada, através da materialização das leis que prescrevem esses direitos. A avaliação poderia ser um dos fatores que subsidiasse os sujeitos coletivos rumo ao “vir-a-ser”, desbravando as potencialidades do futuro de uma sociedade em movimento contínuo, e não estática como pensam os “neoconservadores”.

Por estas questões, há que se fazer um questionamento global da avaliação, realizada no âmbito do Estado burguês, desmistificando suas raízes sócio-políticas, seus fundamentos ideológicos, sua funcionalidade econômica, sua sustentabilidade ética e seu *modus operandi*. Neste sentido, a ruptura com o instrumentalismo estreito, a supressão do “estritamente operacional” é que poderá fomentar as possibilidades de se compreender a trama de relações contraditórias contidas na gênese e no desenvolvimento das políticas sociais, através da avaliação.

Para superar seu caráter instrumentalista, as avaliações realizadas sobre a política de assistência social, não podem adotar uma visão reducionista sobre seu objeto, centrando-se na sua singularidade factual, descolando-o das condições particulares em que se move e da universalidade das relações sociais em que é constituído. Os diversos aspectos da realidade abordados nos processos avaliativos constituem uma totalidade ontológica, arraigados em um contexto dinâmico macro-estrutural, que tem uma diversidade de manifestações singulares e imediatas, cuja essência constitutiva permanece organicamente vinculada às múltiplas determinações universais que a geraram. Se houver o isolamento dos aspectos que se constituem objeto da avaliação, a tendência é que a realidade seja apresentada de forma fetichizada, sem que haja e estabelecimento de mediações que expressem suas inter-relações e vinculações com a realidade mais ampla e mais complexa.

Em sentido oposto, a avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios constitutivos da política de assistência social, pode ser conduzida como um processo de produção do conhecimento, a partir do encaminhamento de reflexões dotadas de um sentido crítico, histórico, político, técnico e que organicamente irá conter um caráter de classe que define a intencionalidade e a consciência do sujeito que a realiza. Se orientado por uma referência teórico-metodológica crítica e transformadora, o avaliador, “por aproximações

sucessivas, vai desvelando sua objetividade, caminhando do particular para o universal, do campo das micro-atuações para o das relações sociais mais amplas, para retornar ao particular, às ações localizadas, em outro nível de reflexão” (BAPTISTA, 1998, p. 121). Assim, através da avaliação (não aquela realizada num plano estritamente operacional e técnico-burocrático, mas aquela que se configura como um legítimo processo de produção do conhecimento) poder-se-ia apreender no âmbito das políticas sociais o processo dialético do movimento histórico, onde se percebe as diferentes tensões e pressões que atuam sobre essa totalidade complexa.

É inequívoco, pois, afirmar que, sob o marco teórico-metodológico do materialismo histórico, a avaliação de políticas sociais, enquanto processo de produção do conhecimento, pode ser uma área privilegiada para a aproximação com a realidade e com as situações sociais concretas, no estudo e análise crítica das relações entre classes sociais e das “peculiaridades de um subsistema capitalista como o brasileiro” (IANNI, 1979, p. 311).

[...] o método lógico não é senão o método histórico despojado apenas de suas contingências perturbadoras. Ali onde começa a história deve começar a cadeia do pensamento e o desenvolvimento ulterior desse não será mais do que a imagem reflexa, em forma abstrata e teoricamente conseqüente, da trajetória histórica; uma imagem reflexa corrigida, mas corrigida de acordo com as leis que fornecem a própria trajetória histórica (ENGELS, 1977, p. 310 apud IAMAMOTO, 1998, p. 212-213).

A esfera do singular, onde se encontram os objetos da pesquisa avaliativa, apresenta todas as determinações do universal pouco desenvolvidas, o que não é visível no imediato, mas somente a partir de mediações intrínsecas ao movimento dialético da realidade. Tais mediações, que refletem a unidade indissociável entre teoria e método, permitem identificar a essência dos fenômenos, a totalidade do real, o que está condicionado ao movimento da história e não a uma concepção subjetiva de mundo. “O imediato, fenômeno ou ‘facto’, não se basta, pois é apenas manifestação, aparência. É preciso ir mais longe, ou melhor, mais fundo e trabalhar para descobrir o que se esconde, não por detrás dele, mas nele” (LEFÈBVRE, 1985, p. 40). As evidências empíricas precisam ser apreendidas, reconstruídas sob inspiração da unidade teórico-prática, para serem transformadas em “concreto pensado”. “É preciso ir além da apreensão imediata dos dados e desvelar a

estrutura imanente do objeto em estudo, seus significados, suas tendências e situá-la na conjuntura sócio-histórica que a gestou” (BAPTISTA, 2000, p. 69).

[...] o conhecimento dessas estruturas significativas não se coloca imediatamente à consciência: sua apreensão é resultado de uma reflexão crítica obstinada sobre as relações que constituem o objeto e as suas circunstâncias. À medida que o significado do todo for evidenciado, irão se delineando os traços da estrutura parcial da situação em foco; e a elucidação da gênese da situação e da maior parte dos problemas que a constitui só ocorrerá quando esta for inserida na estrutura maior (BAPTISTA, 2000, p. 70).

Assim, o movimento de “aproximações sucessivas” junto ao objeto de investigação é que permitirá à razão teórica reproduzir no plano do pensamento o “concreto pensado”, na busca da totalidade “sem todavia alcançá-la [...] em virtude da extrema complexidade das totalidades constitutivas da totalidade social concreta” (PONTES, 1997, p. 72).

O concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição de representação (MARX, 1982, p. 14 apud PONTES, 1997, p. 71).

Este interminável processo de aproximações sucessivas é a condição medular para o conhecimento dialético, já que no plano da imediatez os fenômenos são autonomizados, desvinculados de suas conexões ontológicas. Na razão dialética, porém, se reconstrói o movimento do real a partir do fato singular, fazendo o “caminho de volta” até o objeto, através de reflexões enriquecidas pela apreensão das relações dialéticas entre o universal e o singular, “entre as leis tendenciais e as situações com que se enfrenta diariamente” (MONTAÑO, 2003, p. 270). Trata-se, pois, de um desafio proposto aos avaliadores para que decifrem os processos sociais reais. Contudo, se as avaliações tornam-se produções de conhecimento com um fim em si mesmas, ainda que substantivamente sejam dotadas de um caráter crítico, não terão relevância para os contextos reais em que são implementadas as políticas sociais, se não fomentarem, em conseqüência, propostas de materialização e desdobramento.

Ressalta-se, ainda, que a não referência aos fundamentos constitucionais afetos à política de assistência social como parâmetros para se

avaliar as formas particulares de execução desta política nos distintos contextos históricos, políticos, econômicos e sociais, impedem a construção de análises capazes de contribuir para o redirecionamento daquela política, como resposta à pressão popular intensificada pelos subsídios que determinados processos avaliativos podem fornecer. Sob outra perspectiva, a avaliação da política de assistência social demanda o domínio de múltiplos saberes relacionados à legislação social corrente, especificamente a Constituição Federal/1988, a LOAS/1993 e agora a PNAS/2004 e a NOB/2005, as quais definem a política em nível macro-societário, além das normatizações legais que regulamentam programas sociais específicos nas três esferas de governo. Atrelada a isto, deve estar a análise crítica das relações de poder conjunturais implícitas nas estratégias de planejamento e administração arquitetadas política e economicamente.

As avaliações deveriam ser tomadas para confrontar os direitos dos usuários da assistência, garantidos no marco jurídico-legal, com as ações concretas realizadas no âmbito desta política. Pois, a demarcação da distância entre a legalidade e a concreticidade, poderá potencializar a efervescência dos campos de luta popular, onde poderiam ser construídas novas proposições à assistência social, a partir de uma interlocução política com os protagonistas deste processo – os usuários, que devem participar diretamente da eleição de prioridades de ação, da dinâmica dos atendimentos, dos critérios de inclusão e exclusão dos programas, o que representaria a configuração de uma direção social e política contra-hegemônica.

Portanto, sob o cariz político-democrático, os processos de avaliação da política de assistência social abertos à participação popular, poderiam tornar-se um canal legítimo para a manifestação de prioridades a serem incorporadas pela agenda pública na formulação e planejamento das políticas sociais, que certamente demandariam a tomada de decisões diretamente opostas às restrições sociais advindas da política econômica neoliberal. Em defesa dessa perspectiva, Rios (1998) vislumbra a avaliação participativa como um processo que pode servir aos sujeitos coletivos no estabelecimento democrático de referências para a apreciação da realidade, a partir de sua condição de classe.

O que se quer com um processo de avaliação participativa é que os sujeitos possam de verdade fazer parte do processo. Fazer parte é

diferente de ser parte. A sociedade é feita pelos sujeitos que a compõem, que dela fazem parte. Reside aí o sentido da história, sentido dramático por implicar intencionalidade, escolha, definição de caminhos e responsabilidade. O drama difere da tragédia que tem um caráter imobilizar. No domínio do trágico, as coisas já estão determinadas de uma vez por todas, os protagonistas têm sua ação fixa e decidida por algo que se chama destino. A ação histórica, dramática, traz algo que incomoda, mas ao mesmo tempo que engrandece e caracteriza o gesto humano – a necessidade, a exigência de optar, de definir uma ação e nos responsabilizarmos por ela, nos comprometermos com ela. A participação é, portanto, um conceito grávido de politicidade – supõe a informação, o preparo para a atuação, a clareza com relação aos objetivos (RIOS, 1998, p.113-114).

É claro que, no contexto do Estado burguês, não se pode idealizar que os processos de avaliação, particularmente aqueles concentrados na política de assistência social, tenham um grande potencial para favorecer a democracia no exclusivo interesse dos segmentos populares, principalmente porque o foco central desses processos, ainda que não evidenciado, continuará sendo a relação custo-benefício, na perspectiva da redução orçamentária, o que em meio a uma economia capitalista, obviamente não se tornará secundário.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias – vistas como um dado não passível de questionamento – que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais. A leitura dos orçamentos apreendidos como uma peça técnica, silencia os critérios políticos que norteiam a eleição das prioridades nos gastos, estabelecidas pelo bloco do poder (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A execução descentralizada da política pública de assistência social, considerando a escassez dos recursos repassados aos municípios, contribui neste contexto, para a predominância de ações assistenciais fragmentadas, focalizadas e descontínuas, o que, além de produzir um retrocesso histórico daquela política, distanciando-a do campo dos direitos, provoca a despolitização das camadas pobres que se tornam dependentes de ações paternalistas, já que não exercem o direito do protagonismo político, pois a ênfase atribuída ao impacto eleitoral das ações públicas impedem que os processos avaliativos de políticas sociais (quando existentes) possam subsidiar quaisquer movimentos contestatórios que sinalizem ou, de fato, representem transformações na ordem societária.

Por tudo isso, para que a avaliação efetivamente seja um mecanismo de democratização de informações, facilitando a participação cidadã no controle social, é imprescindível que haja espaços públicos de debate, reunindo gestores, executores e usuários para uma avaliação participativa, transparente e politizada. É inegável, porém, que entraves políticos partidários fazem-se presentes neste universo, impedindo que sistemas de avaliação de políticas públicas realmente sejam operacionalizados, em detrimento do impacto eleitoral que tais procedimentos podem ocasionar. Além disso, a sujeição a perseguições políticas, no âmbito do trabalho e das relações sociais, fazem com que haja um recuo das iniciativas neste sentido.

O constrangimento visível e explícito das autoridades públicas com a perspectiva de serem investigadas e avaliadas as ações resultantes dos programas que dirigem é fator de inibição de práticas avaliativas. A ameaça sentida, e não necessariamente real, de perda de poder, com a possível vinda à luz de práticas indesejáveis e resultados inexpressivos ou inexistentes mesmo, diante dos gastos incorridos, impede qualquer iniciativa que alguns mais afoitos, ou mais conscientes, queiram tomar. É claro que as resistências não se expressam mais, hoje em dia, por proibições diretas, pois o clima político-institucional de democratização não as permitiram. Aparecem mais sutilmente nas dificuldades burocráticas que são colocadas, na falta de apoio financeiro, político, institucional, para o encaminhamento das tarefas necessárias (LOBO, 2001, p.77).

Apesar disso, assim como enfatiza Raichelis (2000, p.285), é imperioso que sejam fortalecidas as práticas sociais dos segmentos organizados da sociedade civil, havendo a viabilização dos mecanismos que possam facilitar movimentos coletivos de participação popular, não na mera condição de “usuários” ou “beneficiários” dos serviços assistenciais, mas como sujeitos de direitos, capazes de fazer a história e transformá-la, devendo, assim, serem reconhecidos como atores políticos no espaço público.

O autoritarismo social, tão entranhado em todas as esferas da vida social brasileira (na família, na escola, nas igrejas, no trabalho, na cultura), não cunhou nas relações sociais a idéia de direitos e de igualdade jurídica dos cidadãos. [...] Assim, uma das conseqüências mais perversas do autoritarismo social é a impossibilidade de instituir-se a esfera pública fundada nas idéias de cidadania e representação. No caso dos segmentos sociais pobres, que constituem a “clientela” por excelência dos serviços assistenciais, essa questão assume relevância ainda maior. Sua presença na cena pública faz-se pela carência e não pelo direito [...] (RAICHELIS, 2000, p.283-284).

Na contracorrente, vislumbrando uma nova realidade político-participativa no contexto das três esferas de governo, urge a necessidade de se instaurar uma cultura de avaliação política das políticas sociais públicas, especialmente no caso da assistência social, por todos os problemas que apresenta desde a sua concepção, financiamento, execução e abrangência. E, neste sentido, a avaliação não deve se restringir ao âmbito quantitativo das análises custo-benefício, mas que estejam voltadas prioritariamente para a identificação do impacto efetivo das ações sobre as condições de vida da população. Dessa forma, a publicização destas avaliações potencializariam os sujeitos sociais, sobretudo, os próprios usuários dos serviços públicos, não na busca por interesses individuais, mas pelo atendimento de necessidades coletivas, estando, assim, politicamente subsidiados para direcionar reivindicações à esfera pública.

Sendo este, um ponto de encontro com o projeto-ético político dos assistentes sociais, não é demais reforçar que estes profissionais possam constituir as equipes multidisciplinares vinculadas aos processos de avaliação da política de assistência social, no sentido de contribuir para o seu redirecionamento sócio-político e teórico-metodológico, transformando-os em instrumentos que sirvam para “encurtar distâncias entre a realidade percebida e aquela efetivamente vivida pelos grupos com que trabalha, reduzindo defasagens entre a mistificação do real e o próprio real, entre o desejável e o possível” (IAMAMOTO, 1995, p. 112). Assim, o assistente social tem a possibilidade de reposicionar a avaliação de políticas sociais, no sentido da reinvenção da democracia, para o alargamento das instâncias de participação política da população na esfera pública, ainda que estejamos partindo de inúmeros entraves e contradições “à medida que as instituições assistenciais são palco da luta de classes, da resistência da população às suas condições de vida” (IAMAMOTO, 1995, p. 101).

Se, por um lado, reforçamos aqui a crítica à identificação e à apropriação meramente técnico-operativa da avaliação, esvaziada de conteúdo histórico e político, subjugada à lógica racional burguesa e totalmente atrelada às malhas de um poder servil ao domínio de classe, por outro lado, o superdimensionamento de seu potencial progressista, desligando-a do movimento concreto das relações de poder e da correlação de forças sociais

colidentes, redonda em um idealismo utópico que aparentemente se sobressai às determinações histórico-estruturais da vida social.

Finalmente, por todo o exposto, é possível afirmar que, diante da complexidade que a “questão social” assume no mundo contemporâneo, e no Brasil em particular, a avaliação de políticas sociais torna-se inegavelmente um imperativo ético-político. Sem dúvida, a avaliação, se realizada sistematicamente e continuamente, pautada em relações democráticas e em valores emancipatórios, pode ser um mecanismo insubstituível na oferta de informações que irão subsidiar os sujeitos sociais no controle das ações públicas. É óbvio, porém, que a avaliação não se constitui como a única saída ou condição fundamental para a constituição das políticas sociais no campo dos direitos, pois, para isso, muito mais se dependeria das condições históricas criadas pelos movimentos coletivos daqueles sujeitos que vivem na pele os reflexos das ações pragmáticas e descontínuas do poder público. Sabe-se, portanto, que o alimento desta utopia de caráter ético, do dever ser, depende exclusivamente do poder que emana das organizações populares progressistas, dito de outra forma, dos sujeitos coletivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, Sérgio Henrique; WANDERLEY, Guilherme dos Santos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 4.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Rio de Janeiro, Vozes, 1995.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Cultura e universidade no Brasil dos anos sessenta**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Niterói:UFF, agosto de 1996.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Retomando a temática da sistematização da prática em Serviço Social. **Em Pauta**, n. 10. Rio de Janeiro: UERJ/FSS, 1997, p. 87-94.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILE, Pablo (orgs). **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**. (Collor, FHC e Lula). Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2004.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In. RICO, Elizabeth Melo Rico (Org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001, p. 29-39.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. 2.ed. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BAPTISTA, Myrian Veras. A ação profissional no cotidiano. In. O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 110-121.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética e Serviço Social**. Fundamentos Ontológicos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHERING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHERING, Elaine Rossetti. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social & Sociedade**, n.73, ano XXIV, mar. 2003, p. 101-119.

BEHERING, Elaine Rossetti. As principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 03: Política Social**. Brasília: CEAD, 2000, p. 19-40.

BIERRENBACH, Maria Ignês Rocha de Sousa. **Política e planejamento social**. Brasil: 1956-1978. 3.ed. São Paulo: Cortez 1987.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2.ed. Brasília: UNB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. O SUAS e a Seguridade Social. In. **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate**, n. 2, Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2005, p.10-15.

BOTTOMORE, Tom (Ed.), **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programas e Ações do Fome Zero**. Brasília: MDS, 2007. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes>>. Acesso em 31 jan. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desenvolvimento social: guia de políticas e programas**. Brasília: MDS, 2004a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Dados dos programas do ministério do desenvolvimento social e combate à fome**. Brasília: MDS, 2004b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desenvolvimento social**. Brasília: MDS, 2004c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Dados dos programas do ministério do desenvolvimento social e combate à fome**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **PNAS - Política Nacional de Assistência Social: Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **NOB - Norma Operacional Básica: Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria Nº 329, de 11 de outubro de 2006**. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Diário Oficial da União/MDS, 13 out. 2006.

BRASIL. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Cartilha do Fome Zero aos Prefeitos**. Brasília: MDS, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Indicadores Sociais e Políticas Públicas**: algumas notas críticas. Proposta, nº 77, Rio de Janeiro, Junho/Agosto, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In. CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela. **Desigualdade e a questão social**. 2.ed. São Paulo: EDUC, 2000, p. 17-50.

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Sobrevivência e Cidadania. Avaliação qualitativa dos Projetos Alternativos Comunitários da Caritas Brasileira. Caritas Brasileira e Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 61. In: **Avaliação de projetos de defesa dos direitos da criança e do adolescente**, CFCH, UFRJ, p. 24. Disponível em <<http://www.cfch.ufrj.br>>. Acesso em 17 set. 2005.

CHAUÍ, Marilena. **Cidade, povo e poder**. Prefácio. Petrópolis: Vozes, 1982.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In. TEIXEIRA, Sônia Fleury (Org.). **Reforma sanitária**. Em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez, Coleção Pensamento Social e Saúde, v. 3, 1989, p.47-60.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 191-219.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL 6ª Região – Minas Gerais. **Coletânea de Leis**. Belo Horizonte: CRESS, 2004.

DIAS, Edmundo Fernandes. **Cidadania e racionalidade de classe**. Universidade e Sociedade. Rio de Janeiro, Ano VI, nº 11, p.130-139, jun. 1996.

DRAIBE, Sônia. **O sistema brasileiro de proteção social**: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. 1998. (mimeo). 32p.

FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da assistência social. In. **Serviço Social e Sociedade**, n.30, ano X, São Paulo: Cortez, Abr. 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da metodologia em Serviço Social: re-produzir-se e re-presentar-se. **Cadernos ABESS**, n. 3. São Paulo: Cortez, 1995, p. 117-132.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido. **Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **10 anos do impeachment de Fernando Collor**. FGV, 2002. Disponível em < <http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29 jan. 2007.

GOHN, Maria da Glória. Classes sociais e movimentos sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**: Módulo 2: reprodução social, trabalho e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999, p. 35-54.

GORENDER, Jacob. O nascimento do materialismo histórico. In. MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, Introdução.

GUERRA, Yolanda. Instrumentalidade do trabalho do assistente social. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**: Módulo 04: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: CEAD, 2000, p. 51-63.

GUERRA, Yolanda et al. O debate contemporâneo da questão social. In. **Praia Vermelha**, n.12, Rio de Janeiro: UFRJ, Escola de Serviço Social, 2005, p. 238-253.

GUERRA, Yolanda. **Instrumentalidade do serviço social**. São Paulo: Cortez. 4.ed. 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 15. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

IANNI, Otávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IANNI, Otávio. **Pensamento Social no Brasil**. Col. Ciências Sociais: EDUSC, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo, Cortez, 1998a.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. Ensino e pesquisa no serviço social: desafios na construção de um projeto de formação profissional. **Cadernos ABESS**, n. 6, 1998b, p. 101-115.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **Renovação e conservadorismo no serviço social: Ensaio crítico.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão econômico de acumulação e regulação social. In: **Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social.** Brasília: CEAD, 1999, p. 111-128.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, n. 3, Brasília: ABEPSS, 2001, p. 09-32.

IAMAMOTO, Marilda Vilella; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 16. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **Trabalho e Indivíduo Social: um estudo sobre a condição operária na agroindústria canavieira paulista.** São Paulo: Cortez, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2002.** Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. Movimentos sociais – teoria e prática em questão. In: SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. In: **Uma revolução do cotidiano? Novos movimentos sociais na América do Sul.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

KAMEYAMA, Nobuco. Metodologia: uma questão em questão. **Cadernos ABESS**, n. 3. São Paulo: Cortez, 1995, p. 99-116.

KOSIK, K. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 3.ed. São Paulo Cortez, 2002.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. In: **Parcerias Estratégicas,**

Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – Ministério da Ciência e Tecnologia, n. 22, jun. 2006, p. 39-75.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. O município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

LEAL, Luciana Nunes; PARAGUASSÚ, Lisandra. Para atingir a meta de beneficiados, valor do Bolsa família caiu 19%. São Paulo: **O Estado de S. Paulo**, 2006. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/2006/07/31>>. Acesso em 02. fev. 2007.

LEFÈBVRE, Henri. A noção de totalidade nas ciências sociais. In: **Materialismo dialético e sociologia**. Lisboa: Presença, 1958, p.33- 64.

LESBAUPIN, Ivo. Poder local X Exclusão Social. **A experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LESBAUPIN, Ivo. (Org.) O desmonte da nação. **Balço do governo FHC**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO Adhemar. **O desmonte da nação em dados**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Orçamento do Programa Fome Zero. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2004. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/publicacoes>>. Acesso em 31 jan. 2007.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In. RICO, Elizabeth Melo Rico (Org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001, p. 75-84.

LUKÁCS, Georg. **Introdução a uma Estética Marxista**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de renda: nova face de proteção social?** Rio de Janeiro: PUC; São Paulo: Loyola, 2004.

MARTINS, Valdete de Barros Martins; PAIVA, Beatriz. **A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula**. Serviço Social & Sociedade, n. 73. São Paulo, Cortez, 2003, p. 46 - 74.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política e outros escritos**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. Crítica da filosofia do direito de Hegel. **Temas de Ciências Humanas**, n.2. São Paulo: Grijalbo, 1977. Introdução.

MARX, Karl. **O 18 Brumário e cartas a Kugelmann**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: MartinClaret, 2003.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política. In: MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Obras Escolhidas**, Rio de Janeiro: Vitória, 1956, vol.1.

MENEZES, Maria Thereza Cândido Gomes de. **Em busca da teoria: políticas de assistência pública**. 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 1998.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. Políticas sociais para quem? Conceituação do "popular". **Serviço Social & Sociedade**, n. 45, São Paulo: Cortez, 1994.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise da seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, n. 87, Ano XXVI, Especial, São Paulo: Cortez, 2006, p. 163-177.

NETTO, José Paulo. Teoria, método e história na formação profissional. In: **Cadernos ABESS**, n. 1, São Paulo: Cortez, 1986, p. 43-61.

NETTO, José Paulo. O cotidiano e a prática social dos assistentes sociais. In: NETTO, José Paulo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. São Paulo: Cortez, 1987, p. 51-93.

NETTO, José Paulo. Transformações Societárias e Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 50. São Paulo: Cortez, 1996, p. 87- 132.

NETTO, José Paulo. Notas para a discussão da sistematização da prática e teoria em Serviço Social. **Cadernos ABESS**, n. 3, São Paulo: Cortez, 1995, p. 141-153.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. (Org.) **O desmonte da Nação**. São Paulo: Cortez, 1999, p. 75-89.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. Apêndice à terceira edição. São Paulo: Cortez, 2001, p. 151- 162.

NETTO, José Paulo. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. Cascavel/PR: NEPPS, 2003. **Palestra proferida no Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil**, realizado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS, em Cascavel/PR, em junho de 2003.

NETTO, José Paulo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PAIVA, Beatriz Augusto de. Reflexões sobre pesquisa e processo de formulação e gestão. In: **Capacitação em serviço social e política social: Módulo 04: O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: CEAD, 2000, p. 79-94.

PAIVA, Beatriz Augusto de; SALES, Mione Apolinário. A nova ética profissional: práxis e princípios. In: BONETTI, Dilséia Adeodata et al. **Serviço Social e ética: um convite a uma nova práxis**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 174-208.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Serviço Social & Sociedade**, n. 53, ano XVIII, mar. 1997, São Paulo: Cortez, p. 80-101.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, Coleção Questões de Nossa Época, v. 109, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em serviço social e política social: Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social**. Brasília: CEAD, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira e GRAU, Nuria Cunill (Orgs.) **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

POCHMANN, Márcio. **O trabalho sobre o fogo cruzado**. Exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo:Contexto, Coleção Economia, 1999, p. 81-134.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. **Atlas da exclusão social no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Bahia recebeu R\$ 1 bilhão via Bolsa Família em 2006. Brasil: **PNUD**, 2007. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/noticias>> Acesso em 02 fev. 2007.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia. **Um toque de clássicos**: Durkheim, Marx, e Weber. UFMG, Belo Horizonte, 1995.

QUIROGA, Consuelo. **Invasão positivista no marxismo**: manifestações no ensino da Metodologia no Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1991.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RICO, Elizabeth Melo Rico (Org). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

RIOS, Terezinha Azeredo Rios. Avaliar: ver mais claro para caminhar mais longe. In. RICO, Elizabeth Melo Rico (Org). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001, p. 111-130.

ROCHA, Sônia. Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigência no Brasil. In: **Parcerias Estratégicas**, Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – Ministério da Ciência e Tecnologia, n. 22, jun. 2006, p. 11-38.

ROCHE, Chris. **Avaliação de Impacto dos trabalhos de ONGs**: aprendendo a valorizar as mudanças. 2. ed. São Paulo: Cortez: ABONG, 2002.

SADER, Emir (Org.). **Movimentos Sociais na Transição Democrática**. São Paulo: Cortez Editora, 1987.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Prefácio e Posfácio.

SANTOS, Leila Lima. **Textos de Serviço Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SETUBAL, Aglair Alencar. **Pesquisa em Serviço Social: utopia e realidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SHERER, Elenise. **Tempo de contra-reforma**. Manaus: Valer, 2000.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya (Orgs.). Projeto Fome Zero. São Paulo: **Instituto Cidadania**, 2001. Disponível em: < <http://www.icidadania.org.br> >. Acesso em 31 jan. 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SIMIONATTO, Ivete. A concepção de hegemonia em Gramsci. **Serviço Social & Sociedade**, n. 43, São Paulo: Cortez, 1993, p. 108-124.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado abre caminho para o mercado. In: **Inscrita**, Ano II, nº IV, Rio de Janeiro: CFESS, maio, 1999, p. 13-18.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SPOSATI, Aldaiza. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, M.C.; FLEURY, S.M. **O direito dos (desassistidos) sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaiza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaiza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 87, Especial, Ano XXVI, São Paulo: Cortez, 2006, p. 96-131.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. In. **Serviço Social & Sociedade**, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da informação no SUAS. In: **Serviço Social & Sociedade**, n. 87, Especial, Ano XXVI, São Paulo: Cortez, 2006, p. 178-200.

VALENTE, Jonas. Governo prepara para “turbinar” Bolsa Família. Brasil: **Agência Carta Maior**, 12 jan. 2007. Disponível em: < <http://www.cartamaior.uol.com.br> >. Acesso em 31 jan. 2007.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.S; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESCO, 2006.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 5, MDS/SAGI: Brasília, 2007.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. In: **ANPOCS/Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. n. 28, São Paulo: Vértice, 1989.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar. In. VIANNA, Maria Lúcia Werneck; GERSCHMAN, Sílvia. **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997, p. 155-175.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAN/IUPERJ, 2000.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In: **Serviço Social & Sociedade**, n. 53. São Paulo: Cortez, 1997, p. 67-73.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo, Cortez, 1996.

YAZBEK, Maria Carmelita. O trabalho como especialização do trabalho coletivo. In: **Capacitação em serviço social e política social: Módulo 1: Crise contemporânea**, questão social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999, p. 87-99.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4.ed. São Paulo, Cortez, 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo: **SciELO Brasil**, 2004, Disponível em: < <http://www.scielo.br> >. Acesso em 31 jan. 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DA SAGI/MDS

- 1) Dados sobre a formação profissional do entrevistado e função na SAGI.
- 2) O que a SAGI entende por avaliação de política social?
- 3) Quais são os objetivos do setor de avaliação e monitoramento da SAGI para a política de Assistência Social?
- 4) Que aspectos têm sido avaliados nos programas do MDS?
- 5) Que critérios são estabelecidos para a avaliação dos programas? Como são estabelecidos? Por quem? Que parâmetros os orientam?
- 6) As avaliações já realizadas têm, de fato, contribuído para o redirecionamento dos programas? Em que sentido?
- 7) Quem avalia os programas?
- 8) Qual a autonomia dos avaliadores na condução da pesquisa?
- 9) Como é definida a metodologia de avaliação? Como se dá a participação dos usuários nestes processos?
- 10) A SAGI está preocupada com a garantia do controle social pela sociedade civil sobre as ações públicas? Como as avaliações realizadas têm contribuído para isso?
- 11) Os resultados dessas avaliações têm chegado aos conselhos de assistência social?
- 12) A SAGI tem priorizado avaliações voltadas para mensurar a relação custo-benefício?
- 13) A partir das determinações do SUAS no que se refere à avaliação da política de assistência social, a SAGI irá desempenhar algum tipo de apoio aos municípios para a realização dessas avaliações?

APÊNDICE B

ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DO DATAUFF

- 1) Dados sobre a formação profissional do entrevistado.
- 2) Como foi o processo de contratação do DATAUFF para a realização das avaliações dos programas do MDS?
- 3) Quais as avaliações realizadas pelo DATAUFF sobre os programas do MDS?
- 4) Que exigências prescreveram os Termos de Referência respectivos a cada pesquisa em particular?
- 5) Como foi definida a metodologia de estudo?
- 6) Pôde ser executada a metodologia que a equipe de pesquisadores pensou ser a ideal?
- 7) Quais os critérios utilizados para se avaliar os programas sociais? Como foram construídos/determinados? Quem os define?
- 8) Os procedimentos metodológicos e critérios de avaliação são os mesmos para todas as localidades pesquisadas?
- 9) Os indicadores sociais são construídos a partir de que parâmetros?
- 10) Que indicadores quantitativos e qualitativos foram utilizados nesses processos?
- 11) Os usuários dos programas foram abordados? De que forma?
- 12) Qual a autonomia dos avaliadores para a condição desses processos?
- 13) Vocês tomam conhecimento se as recomendações feitas nas avaliações para a revisão dos programas sociais têm sido atendidas?
- 14) Vocês acompanham a forma como essas avaliações são publicizadas pelo MDS?
- 15) Você tem críticas à forma como têm sido conduzidas as avaliações dos programas sociais pela SAGI/MDS?

ANEXOS

ANEXO A

PORTARIA MDS Nº 329, DE 11 DE OUTUBRO DE 2006

DOU 13.10.2006

Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo art. 87, da Constituição Federal; inciso II, do art.27, da Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, e Decreto nº 5.550, de 22 de setembro de 2005, resolve:

Título I

Do Objeto e Objetivos da Política de Monitoramento e Avaliação

Art. 1º A Política de Monitoramento e Avaliação tem por objeto a análise dos processos, produtos e dos resultados referentes aos programas e ações executados ou financiados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2º São consideradas ações de monitoramento aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas.

Parágrafo único. Constituem ações de monitoramento, sem prejuízo de outras que estejam em acordo com a definição estabelecida pelo caput, as atividades seguintes:

- I - definição do conjunto mínimo de indicadores que devem ser monitorados por cada programa ou ação;
- II - definição do conjunto mínimo de dados que devem ser coletados por cada programa ou ação;
- III - acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos programas e ações;
- IV - construção e implantação de sistemas de informações dos programas e ações;
- V - coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações;
- VI - supervisão in loco dos programas e ações executados pelo MDS ou por seus parceiros governamentais e não-governamentais;
- VII - produção de indicadores referentes aos programas e ações; e
- VIII - análise dos indicadores referentes aos programas e ações.

Art. 3º O MDS demandará, também como contrapartida ao financiamento de programas e ações executados por parceiros governamentais e não governamentais, que estes enviem regularmente os dados necessários, inclusive documentais, para realização da atividade de monitoramento.

Art. 4º São consideradas ações de avaliação qualquer estudo ou pesquisa referente aos programas e ações que tenha um dos seguintes objetivos:

- I - análise da implementação de programas e ações;
- II - análise de resultados imediatos dos programas e ações;
- III - análise de impactos ou efeitos dos programas e ações;
- IV - análise da eficiência, da equidade, da eficácia ou da efetividade de programas e ações;
- V - análise do perfil dos beneficiários dos programas e ações;
- VI - elaboração de diagnósticos de perfil da demanda;
- VII - avaliação da satisfação de beneficiários/usuários;
- VIII - avaliação da qualidade dos serviços prestados; e

IX - elaboração de estudos de “linha de base”.

Parágrafo único. Dentre as ações de avaliação, aquelas a que se referem os incisos III, IV, VII e VIII do artigo quarto, serão realizadas, preferencialmente, em parceria com universidades e instituições de pesquisa.

Art. 5º As ações de avaliação possuem natureza e objetivo distintos das ações de fiscalização e auditoria, com as quais não se confundem.

Título II

Dos Princípios e Diretrizes da Política de Monitoramento e Avaliação

Art. 6º A Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome está baseada nos princípios da ética, da transparência, da imparcialidade e da isenção.

Art. 7º Do ponto de vista organizacional, a definição e execução de todas as ações de monitoramento e avaliação são pautadas pelos princípios de cooperação, articulação e integração entre os órgãos internos do MDS.

Art. 8º A Política de Monitoramento e Avaliação tem como diretriz contribuir para o aprimoramento da gestão pública, fornecendo elementos que contribuam para o aumento da responsabilização, eficiência, eficácia e efetividade das políticas sociais, e para o exercício do controle social sobre as políticas públicas.

Parágrafo único. As ações de monitoramento e avaliação devem contribuir para o acompanhamento dos Programas do Plano Plurianual (PPA).

Art. 9º A formulação e implementação dos programas e ações do MDS devem contemplar a necessidade de monitoramento e avaliação e

viabilizar os meios necessários para sua realização, especialmente no que se refere à especificação dos indicadores e ao provimento regular de dados necessários por parte dos executores do programa ou ação.

Art. 10. Os dados e informações resultantes de estudos ou pesquisas financiados pelo MDS serão, independentemente de quem os realizar, integralmente repassados ao MDS, que é detentor de todos os direitos sobre os mesmos.

Título III

Dos Instrumentos de Execução da Política de Monitoramento e Avaliação

Art. 11. A execução da Política de Monitoramento e Avaliação é assegurada, dentre outros meios, pelo conjunto dos seguintes instrumentos:

- I - plano Anual de Monitoramento e Avaliação;
- II - sistema de Monitoramento;
- III - relatório de Acompanhamento da Execução Física e Financeira;
- IV - relatórios das Avaliações Específicas;
- V - relatórios Semestrais dos Indicadores de Monitoramento;
- VI - relatório Anual de Financiamento da Assistência Social no Brasil; e
- VII - relatório Anual das Ações de Monitoramento e Avaliação.

Art. 12. O Plano Anual de Monitoramento e Avaliação deve ser elaborado de acordo com as seguintes definições:

- I - indicar quais programas e ações do MDS devem ser priorizados pelas ações de avaliação no ano subsequente ao da elaboração do Plano;
- II - considerar para elaboração as avaliações realizadas anteriormente pelo MDS ou por outras instituições;
- III - propor iniciativas para aprimoramento das ações de monitoramento;

IV - ser elaborado de forma participativa por Grupo de Trabalho com representação das secretarias, secretaria executiva, assessoria do Fome Zero e Gabinete do Ministro, sob coordenação da SAGI;

V - ser elaborado e aprovado pelo Grupo de Trabalho até o mês de agosto do ano anterior ao da sua execução; e

VI - registrar, além das ações de monitoramento e avaliação sob responsabilidade direta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, as ações de avaliação que, porventura, sejam realizadas por algum outro órgão interno deste ministério.

Art. 13. O Plano Anual de Monitoramento e Avaliação comportará revisões periódicas, nas quais poderão ser incluídas ou excluídas ações, desde que haja justificativa relevante e acordo entre os órgãos do Ministério afetados pela alteração.

Art. 14. Os Relatórios das Avaliações Específicas serão apresentados e discutidos com o órgão interno responsável pelo programa, serviço ou ação objeto da avaliação.

§1º Os estudos e pesquisas nos quais forem empenhados recursos financeiros específicos devem gerar relatório de acesso público.

§2º Os relatórios dos estudos e avaliações devem, sempre que for pertinente, conter recomendações para as políticas e programas em questão.

Art. 15. O Sistema de Monitoramento define o conjunto mínimo de indicadores utilizados para o monitoramento dos programas e ações do Ministério e disponibiliza periodicamente os valores atualizados dos mesmos.

Parágrafo Único. A periodicidade de atualização de cada indicador dependerá da periodicidade de atualização dos dados pelas fontes produtoras.

Art. 16. Os Relatórios Semestrais de Monitoramento serão elaborados

com base nos dados recebidos e processados pelo Sistema de Monitoramento e deverão conter uma análise quali-quantitativa do desempenho dos programas e ações do Ministério.

Art. 17. O Relatório Anual das Ações de Monitoramento e Avaliação apresentará uma síntese das principais conclusões, resultados e recomendações dos estudos e pesquisas realizados ao longo do ano.

Parágrafo único. O Relatório será encaminhado à Secretaria-Executiva até, no máximo, o final do mês de janeiro do ano subsequente.

Título IV

Das competências e responsabilidades dos órgãos internos do MDS na execução da Política de Monitoramento e Avaliação

Art. 18. A Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações - SAGI é o órgão responsável pela coordenação da Política de Monitoramento e Avaliação.

Art. 19. As ações de monitoramento e avaliação executadas pela SAGI, ou por instituição por ela contratada, devem contemplar as determinações do Plano Anual de Avaliações.

Parágrafo único. No detalhamento técnico-operacional dos objetivos e metodologias particulares a cada ação de avaliação ou monitoramento prevista no Plano Anual, a SAGI atuará de forma articulada com as Secretarias finalísticas, responsáveis pelo programa ou ação em questão.

Art. 20. Respeitadas as competências estabelecidas pelo Decreto nº 5.550, de 2005, compete à SAGI as seguintes ações e responsabilidades:

- I - coordenar a elaboração do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação;
- II - aferir a qualidade dos Relatórios das Avaliações Específicas;
- III - validar os indicadores que compõem o Sistema de Monitoramento;
- IV - elaborar os Relatórios Semestrais dos Indicadores de Monitoramento;
- V - elaborar o Relatório Anual das Ações de Monitoramento e Avaliação;
- VI - executar, diretamente ou em parceria com outras instituições, as ações de avaliação previstas no Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, com exceção daquelas que estejam explicitamente sob responsabilidade de outro órgão interno deste Ministério;
- VII - promover, em conjunto com a Assessoria do Fome Zero e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA, o monitoramento das ações do Fome Zero, no âmbito do Ministério;
- VIII - executar ações de monitoramento complementares às aquelas desenvolvidas pelas demais Secretarias, especialmente aquelas a que se referem os incisos I, II, VII e VIII do parágrafo único do art. 2º;
- IX - fornecer aos demais órgãos internos, sempre que solicitada, informações referentes às ações de monitoramento e avaliação que estejam sob sua responsabilidade;
- X - divulgar por meio da internet, de publicações impressas, de eventos e seminários, os resultados dos estudos e pesquisas previstos no Plano Anual; e
- XI - manter centro de documentação de acesso público com todos os estudos e avaliações produzidos pelo MDS.

Art. 21. Compete a cada órgão interno o monitoramento dos programas e ações finalísticos sob sua responsabilidade, especialmente no que se refere às atividades definidas pelos incisos III, IV, V e VI do parágrafo único do art. 2º.

§1º Os órgãos responsáveis pela gestão dos programas e ações finalísticos devem solicitar o apoio da SAGI sempre que as atividades

desenvolvidas estejam relacionadas àquelas referidas nos incisos I, II, IV e VII do parágrafo único do art. 2º.

§2º A execução de atividades relacionadas ao inciso IV do parágrafo único do art. 2º serão obrigatoriamente analisadas pelo do Comitê Gestor de Tecnologia e Informação, instituído pela Portaria MDS nº 556 de 11 de novembro de 2005.

Art. 22. É responsabilidade de todo órgão interno do MDS fornecer à SAGI os documentos, informações e dados necessários à execução das ações de Monitoramento e Avaliação.

Art. 23. Os órgãos internos do MDS são responsáveis por enviar à SAGI, sem necessidade de solicitação prévia, cópia de todos os estudos e pesquisas por eles realizados, para que os mesmos sejam incorporados ao acervo do centro de documentação ao qual se refere o inciso XI do artigo 20.

Art. 24. Compete à SPOA o monitoramento da execução físico-financeira dos programas e ações do Ministério e a elaboração dos relatórios a que se referem os incisos III e VI do artigo 11.

Parágrafo único. A SPOA deve disponibilizar para os demais órgãos internos do MDS os dados, informações e documentos referentes à execução física e financeira, que sejam necessários às atividades de monitoramento e avaliação realizadas pelos mesmos.

Art. 25. Compete à Secretaria-Executiva garantir a ação cooperativa entre os órgãos envolvidos na execução da Política de Monitoramento e Avaliação.

Art. 26. Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

PATRUS ANANIAS

Programa	Pesquisa	Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão	
Bolsa Família	1	Estudo sobre a importância das transferências na renda municipal		Análise da importância do volume de renda transferido pelo Programa Bolsa Família segundo tipo de município.	Concluída
	2	Pesquisa domiciliar longitudinal – Impacto do Programa Bolsa Família no gasto e consumo das famílias – Primeira Fase	PNUD	Avaliação do impacto do programa sobre gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; empoderamento e capital social; relações de gênero e alocação intrafamiliar de recursos.	2º sem. 2006
	3	Avaliação de implementação do Programa Bolsa Família	Banco Mundial/ PNUD	Avaliação da gestão local do Programa Bolsa Família, correlacionando a com os resultados do programa no município.	2007
	4	Prestação de Serviços e Economia Local	Banco Mundial/ PNUD	Avaliação da gestão do programa e de seu impacto sobre a capacidade institucional dos municípios, a economia local e a oferta de serviços sociais.	2007
	5	Survey com os beneficiários do Programa Bolsa Família	PNUD	Investigação das percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família: grau de conhecimento dos beneficiários sobre o programa e sua avaliação sobre a importância da iniciativa na melhoria de suas condições de vida.	Concluída
	6	Avaliação do Cadastro Único – Focalização Região Nordeste	Avaliação do Cadastro Único – Focalização Região Nordeste	Avaliação da qualidade do cadastramento e recente recadastramento do CadÚnico.	2007
		Estudo de casos sobre	Banco Mundial/	Avaliação do funcionamento do controle social	

	7	controle social	PNUD	do programa e seus efeitos em termos de capital social.	2007
--	---	-----------------	------	---	------

ANEXO B – RELAÇÃO DOS ESTUDOS CONTRATADOS PELA SAGI/MDS

FONTE: VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006, p. 64-74.

Programa		Pesquisa	Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
	8	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – Segunda Fase	Banco Mundial/ PNUD	Avaliação do impacto do programa sobre gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; relações de gênero e alocação intrafamiliar de recursos.	2007
	9	Avaliação de Resultados do Programa Bolsa Família sobre as relações de gênero	DFID	Avaliação dos efeitos do programa sobre as relações de gênero e o empoderamento das famílias beneficiárias por meio de estudo de casos qualitativos em 10 municípios.	2º sem. 2006
	10	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família no empoderamento nas relações de gênero	DFID	Avaliação do impacto do programa sobre o empoderamento das mulheres beneficiárias.	2007
		Avaliação do Impacto do	Banco	Levantamento de dados e avaliação do impacto	

Bolsa Família	11	Programa Bolsa Família sobre o rendimento escolar das crianças de famílias beneficiárias	Mundial/ PNUD	da transferência de renda, realizada por meio do Bolsa Família, no rendimento escolar das crianças e adolescentes membros de famílias beneficiárias.	2007
	12	Pesquisa com beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de Segurança Alimentar e Nutricional	PNUD	Procura mensurar as percepções dos beneficiários do Programa sobre a melhoria de suas condições de vida, principalmente sobre as mudanças referentes à qualidade e à quantidade de alimentos consumidos pelas famílias beneficiárias.	Concluída
	13	Impacto socioepidemiológico do Programa Bolsa Família	PNUD	Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família considerando seus resultados sobre a situação nutricional das crianças de famílias beneficiárias.	2º sem. 2006
	14	Impacto do Programa Bolsa Família nas condições nutricionais, realizado em parceria com Ministério da Saúde e Universidade Federal de Pernambuco	PNUD	Estudo quantitativo de coorte, sendo este o terceiro acompanhamento realizado após um ano de transformação do Programa Bolsa Alimentação em Bolsa Família.	2º sem. 2006

Programa	Pesquisa	Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão	
BPC	1	Estudo sobre a implementação do programa e impacto sobre os beneficiários	PNUD	Avaliação do processo de gestão do Programa (etapas de fluxos, processos de concessão e revisão, processos decisórios, capacitação, gargalos, inovações, etc.) e efeitos diretos e indiretos do benefício sobre a população beneficiária, na região Sudeste.	Concluída
	2	Estudo do impacto orçamentário das modificações da Loas – PL 3.055/97	PNUD	Identificação do impacto orçamentário das modificações propostas pelo PL 3.055/97, no que se refere à alteração do critério de renda para concessão do BPC.	Concluída
	3	Estimativas de crescimento do público-alvo potencial do BPC para 2005-2010	PNUD	Estimativa do crescimento do público-alvo potencial do BPC para 2005-2010.	2º sem. 2006
	4	Estudo sobre os índices de cobertura do BPC e demanda potencial atual	PNUD	Cálculo e análise dos índices de cobertura do BPC e demanda potencial atual.	2º sem. 2006
	5	Estudo sobre impacto potencial do BPC no sistema previdenciário brasileiro	PNUD	Análise dos possíveis impactos do BPC no sistema previdenciário brasileiro.	2º sem. 2006
	6	Estudo sobre a importância das transferências na renda municipal		Análise da importância do volume de renda transferido pelo BPC segundo tipo de município.	Concluída
		Avaliação da sistemática	PNUD	Identificar e sistematizar a estrutura, processo,	

	7	utilizada para revisão do benefício e proposta de nova sistemática		gargalos/ oportunidades e mecanismos institucionais e de gestão que regem o Processo de Revisão do BPC.	2º sem. 2006
--	---	--	--	--	-----------------

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Enfrentamento ao Abuso Sexual Contra Crianças e Adolescentes (Sentinela)	1	Estudo para a elaboração do índice de elegibilidade (vulnerabilidade, risco e infra-estrutura)	PNUD	Desenvolvimento de uma metodologia para a construção de um “Índice de elegibilidade” dos municípios brasileiros para implantação do Programa Sentinela.	Concluída
	2	Estudo de casos sobre o Programa de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual	PNUD	Avaliação da implementação e dos efeitos/resultados produzidos pelo programa por meio de entrevistas com gestores municipais/estaduais, famílias beneficiárias e membros de instâncias de controle social.	1º sem. 2006
	1	Documento do 1º encontro nacional de população em situação	PNUD	Sistematização das discussões dos participantes acerca dos principais desafios e estratégias para a construção de políticas	Concluída

População em Situação de Rua		de rua		públicas nacionalmente articuladas dirigidas à população em situação de rua.	
	2	Contagem da população em situação de rua em 60 municípios brasileiros	UNESCO	Obtenção de informações que possibilitem caracterizar a população em situação de rua, subsidiar a implantação e/ou redimensionar as políticas públicas dirigidas a esse segmento.	2007
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1	Levantamento de beneficiários – PETI	SAGI/MDS	Levantamento de abrangência nacional com o objetivo de coletar um conjunto mínimo de informações a respeito dos beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, junto às prefeituras dos 2.788 municípios que implementam o programa.	Concluída
	2	Suplemento sobre trabalho infantil da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios 2006	BID	Suplemento para acompanhar e atualizar dados nacionais sobre trabalho infantil.	2007

Programa	Pesquisa	Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	3 Estudo qualitativo para avaliação e aprimoramento do PETI	BID	Estabelecimento de “padrões mínimos de qualidade” referentes à execução da Jornada Ampliada; definição de indicadores para o monitoramento e avaliação da Jornada Ampliada; identificação de “boas práticas” de Jornada Ampliada; elaborar orientações e propostas pedagógicas para o desenvolvimento das ações socioeducativas e de convivência da Jornada Ampliada.	2007
	4 Estudo quantitativo para avaliação e aprimoramento do PETI	BID	Investigação dos valores e atitudes sobre trabalho infantil entre as famílias beneficiadas pelo Peti, assim como as percepções e avaliações sobre os resultados produzidos pelo Programa; identificação do perfil dos recursos humanos municipais envolvidos na implementação da Jornada Ampliada; caracterização da estrutura física dos locais de realização da Jornada Ampliada.	2007
Agente Jovem	1 Avaliação de impacto do Programa Agente Jovem sobre egressos e estudos qualitativos sobre ações de capacitação	PNUD	Avaliação do impacto do programa baseado em estudo de egressos com aplicação de questionários e avaliação das ações de capacitação teóricas e práticas oferecidas aos beneficiários do programa.	2º sem. 2006
PAIF	1 Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família	BID	Avaliação da satisfação dos usuários, gestores e equipe técnica do CRAS sobre a qualidade e diversidade dos atendimentos e serviços oferecidos	2007

		(PAIF)		no programa.	
Rede de Serviços da Assistência Social	1	Suplemento Gestão da Assistência Social MUNIC – realizado em parceria com o IBGE	BID	Mapeamento da estrutura pública de prestação de serviços da Assistência Social em todos os municípios brasileiros, Identificando a capacidade e natureza dos atendimentos.	2º sem. 2006

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Rede de Serviços da Assistência Social	2	Pesquisa com instituições sem fins lucrativos de Assistência Social, PEAS – realizada em parceria com o IBGE	BID	Identificação da natureza jurídica, das relações com os conselhos de assistência social e caracterização dos serviços prestados ao público-alvo e fontes de financiamento.	2007
Inclusão Produtiva	1	Avaliação do Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens	PNUD	Avaliação dos resultados produzidos pelo programa sobre a inclusão produtiva dos jovens beneficiados.	2007
	1	Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Nordeste	FAO	Avaliação da efetividade do programa comparando a cadeia de implementação das diferentes modalidades do programa, mapeando os fluxos de todas as etapas de sua	Concluída

PAA				implementação e avaliando as percepções dos agricultores que constituem o público-alvo do programa.	
	2	Estudo do impacto do programa sobre os arranjos econômicos locais – NE e Sul	FAO	Avaliação do potencial de mercado gerado pelas compras públicas do PAA; Análise dos efeitos gerados pelo PAA sobre os atores envolvidos na comercialização de produtos da agricultura familiar nas duas regiões.	Concluída
	3	Avaliação de impacto do Programa Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar em nível nacional	FAO	Avaliação dos efeitos de médio prazo produzidos pelo programa sobre a ótica do beneficiário, da unidade produtiva e familiar e do desenvolvimento local.	2º sem. 2006
PAA – Leite	1	Estudo sobre os beneficiários (produtores e consumidores) do programa	FAO	Avaliação do processo de seleção dos beneficiários do programa e de suas percepções sobre o programa.	Concluída

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Restaurantes Populares	1	Caracterização dos restaurantes populares existentes	FAO	Identificação e caracterização das diferentes modalidades de implantação de restaurantes populares em municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes, mapeando os existentes e caracterizando suas diferentes modalidades de implantação.	Concluída
	2	Estudo do perfil dos usuários dos restaurantes populares	FAO	Investigação do perfil dos usuários dos principais restaurantes populares em funcionamento no país para subsidiar a expansão da rede de restaurantes populares e ampliação da oferta de alimentação de qualidade a preços acessíveis, para as populações vulneráveis dos centros urbanos brasileiros.	Concluída
Cisternas	1	Estudo do impacto do programa sobre a vida dos beneficiários e a qualidade da água	FAO	Avaliação do uso das cisternas no semi-árido nordestino, construídas por meio do repasse de recursos do MDS e o abastecimento de água utilizado pelas famílias.	Concluída
	2	Estudo sobre a implementação, seleção e capacitação dos beneficiários	FAO	Avaliação do programa segundo critério da equidade, da forma pela qual as famílias beneficiadas foram selecionadas e a existência de critérios claros de seleção.	2º sem. 2006
Educação		Avaliação das estratégias de implementação do Programa Educação Alimentar, focalizando os		Implementação e resultados deste projeto em uma amostra representativa nacional de escolas rurais e urbanas a partir de análise da distribuição, do conteúdo e do	2º sem.

Alimentar	1	materiais distribuídos pelo Projeto Rede de Cartilha, além do perfil e grau de satisfação dos usuários (professores)	FAO	aproveitamento dos materiais didáticos.	2006
------------------	---	--	-----	---	------

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Distribuição de Cestas de Alimentos	1	Avaliação do perfil dos beneficiários e da distribuição de cestas de alimentos no programa ação emergencial, focalizando a seleção e perfil dos beneficiários e seu grau de satisfação	FAO	Conhecer a cobertura do programa Atendimento Emergencial – distribuição de cestas de alimentos, o perfil dos beneficiários, a composição das cestas, as percepções dos beneficiários quanto a quantidade, qualidade e regularidade dos produtos ofertados e sua interferência na redução da insegurança alimentar.	2º sem. 2006
Bancos de Alimentos	1	Caracterização e avaliação dos bancos de alimentos implantados no país	FAO	Mapear todos os bancos de alimentos existentes no país e estabelecer uma análise comparativa das vantagens e desvantagens	2º sem. 2006

				relacionadas às diferentes modalidades.	
Hortas Comunitárias	1	Caracterização e avaliação das hortas comunitárias implantadas no país	FAO	Identificação das hortas comunitárias no país implementadas em parceria com o MDS, caracterizando as suas diferentes modalidades de implantação e formas de gestão.	2º sem. 2006
Cozinhas Comunitárias	1	Caracterização e avaliação das cozinhas comunitárias implantadas no país	FAO	Identificação das cozinhas comunitárias existentes no país e as apoiadas pelo MDS, caracterizando as suas formas de gestão e o perfil do público-alvo.	2º sem. 2006
Chamada Nutricional	1	Avaliar o perfil nutricional de crianças menores de 5 anos de idade de populações específicas, em situação de vulnerabilidade social – quilombolas, semi-árido e assentamentos rurais do Nordeste	PNUD	Avaliação do perfil nutricional de crianças menores de 5 anos de idade de populações específicas, em situação de vulnerabilidade social, semi-árido e assentamentos rurais do Nordeste.	Concluída
	2	Chamada Nutricional Quilombola: Projeto Zanauandê	PNUD	Estimar a prevalência da desnutrição protéico-energética, de sobrepeso e do baixo peso ao nascer, além de identificar o recebimento de benefícios sociais pelas famílias quilombolas.	2007

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Chamada Nutricional	3	Inquérito Nutricional entre os Povos Indígenas	PNUD	Estimar a prevalência de desnutrição energético-calórica e sobrepeso em aldeias indígenas e caracterizar a situação de segurança alimentar e nutricional.	2007
Populações Específicas	1	Avaliação da efetividade do Projeto Carteira Indígena	FAO	Identificação das comunidades que receberam recursos provenientes do projeto Carteira, caracterizando as linhas temáticas apoiadas.	2º sem. 2006
	2	Ações estruturantes para comunidades Quilombolas	FAO	Avaliação da implementação do Convênio nº. 006/2003 estabelecido entre o MDS e a Fundação Cultural Palmares para execução de ações estruturantes em comunidades quilombolas.	2º sem. 2006
	3	Acesso das comunidades tradicionais aos programas do MDS	PNUD	Avaliação, mapeamento e georreferenciamento dos equipamentos de assistência social básica e os serviços assistenciais, além de verificar o acesso das comunidades quilombolas aos programas do MDS.	2007
Segurança Alimentar	1	Suplemento sobre insegurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004		Identificação do grau de insegurança alimentar da população brasileira, utilizando como conceito de insegurança alimentar o acesso limitado a uma alimentação de qualidade suficiente e quantidade necessária para o bom desenvolvimento humano.	Concluída
	2	Análise do Suplemento sobre insegurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004		Análise do suplemento de segurança alimentar da PNAD 2004 por meio do plano de análise da Escala de (In)Segurança Alimentar.	2º sem. 2006
		Pesquisa de opinião		Averiguação do entendimento da opinião pública	

Pesquisas de Opinião	1	sobre os programas do MDS	PNUD	brasileira sobre as políticas e programas sociais implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mensuração do grau de conhecimento e avaliação da população brasileira sobre os programas do MDS.	Concluída
	2	Pesquisa de opinião sobre os programas do MDS	PNUD	Averiguação do entendimento, ao longo do tempo, da opinião pública brasileira sobre as políticas e programas sociais implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Concluída

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Pesquisas de Opinião	3	Avaliar a percepção dos beneficiários do programas do MDS na região Centro-Oeste	FAO	Averiguação do entendimento da população da região Centro-Oeste sobre as políticas e programas do MDS procurando mensurar o grau de conhecimento e avaliação sobre as políticas sociais do Governo Federal.	2º sem. 2006
Todos	1	Avaliação da gestão dos Programas do MDS em 10 municípios	UNESCO	Desenvolvimento e validação da metodologia de controle de qualidade interno para o monitoramento dos programas sociais do MDS.	2º sem. 2006
	2	Avaliação do impacto dos programas sociais administrados pelo MDS – Vale do Jequitinhonha (MG)	PNUD	Avaliação do impacto dos programas sociais do MDS comparando beneficiários e não-beneficiários nas microrregiões Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha.	2007

ANEXO C – CICLO DE AVALIAÇÃO DA SAGI/MDS

FONTE: VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006, p. 42.

1- DISCUSSÃO	2- TERMO DE REFERÊNCIA	3 – CONTRATAÇÃO
SAGI/SF <ul style="list-style-type: none"> • Definição da avaliação a ser realizada • Relevância do estudo proposto 	SAGI/SF <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do TOR pela SAGI • Revisão do TOR pela SF 	Órgão de Cooperação Internacional <ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do TOR • Contratação da instituição executora (IE) que apresentar melhor projeto
4 – REUNIÃO/DEFINIÇÕES IMPORTANTES	5 - ACOMPANHAMENTO	6 - RESULTADOS FINAIS
SAGI/SF/IE <ul style="list-style-type: none"> • Definição de questões relevantes para o estudo • Disponibilização dos dados necessários para a realização da pesquisa 	SAGI/IE <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa • Visitas ao campo • Avaliação e aprovação de relatórios parciais e do relatório final 	SAGI/SF/IE <ul style="list-style-type: none"> • Recomendações da avaliação (IE) • Reuniões com os gestores • Retroalimentação dos Programas
7- DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS	8 - PUBLICAÇÕES	9 – DISPONIBILIZAÇÃO DOS MICRODADOS
SAGI/SF/IE <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação dos resultados finais ao MDS • Seminários abertos ao público externo 	SAGI <ul style="list-style-type: none"> • Cadernos de estudos • Relatórios de pesquisa • Livros 	SAGI <ul style="list-style-type: none"> • Envio dos arquivos dos microdados das pesquisas para o CIS

- SAGI = Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
- SF = Secretaria Finalística
- IE = Instituição Executora
- CIS = Consórcio de Informações Sociais

ANEXO D – PUBLICAÇÕES DA SAGI/MDS

FONTE: VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006, p. 75-77.

Item	Publicação	Descrição	Tiragem	Status
Periódicos Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate	nº1. A importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros, 2004. Autora: Rosa Maria Marques	Estudo sobre o PBF que compara as transferências constitucionais como o FPM aos recursos transferidos por meio dos benefícios às famílias pobres.	1.600	Concluído
	nº 2. Subnutrição e obesidade em países em desenvolvimento. Experiência internacional com a escala de percepção da insegurança alimentar. 2004. Autores: Rafael Perez Scamilla e Benjamin Caballero. 2004	Os artigos tratam das questões relacionadas ao paradoxo da desnutrição e da obesidade em países em desenvolvimento.	2.000	Concluído
	Suplemento ao nº 2: Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. 2004	Textos especialmente produzidos para a V Conferência Nacional de Assistência Social.	2.000	Concluído
	nº 3. PAA Nordeste	Discorre sobre o modelo econométrico que foi desenvolvido no processo de implementação da pesquisa sobre o PAA Leite no Nordeste.	1.000	Em andamento
Item	Publicação	Descrição	Tiragem	Status
Periódicos Cadernos de	Suplemento ao nº 3. nº 1.	Textos especialmente produzidos para a		

Estudos Desenvolvimento Social em Debate	Contribuições do MDS à Conferência Nacional da Pessoa com Deficiência. 2006	I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.	1.300	Concluído
	Suplemento ao nº 3. nº 1. Contribuições do MDS à Conferência Nacional da Pessoa Idosa. 2006	Textos produzidos para a I Conferência Nacional dos Direitos do Idoso.	700	Concluído
	Nº 4. Chamada Nutricional	Textos que relatam a pesquisa realizada no semi-árido sobre a situação do estado nutricional das crianças de 0 a 6 anos.	1.000	Em andamento

Item	Publicação	Descrição	Tiragem	Status
Pesquisas	Relatório PETI. 2005	Perfil dos beneficiários do PETI que foi levantado junto ao 2.788 municípios que implementam o Programa.	5.130	Concluído
	Pesquisa de opinião usuários dos restaurantes populares. 2005 (SAGI/IBOPE)	Relatório sobre pesquisa de opinião realizada pelo IBOPE em cinco capitais junto aos usuários dos restaurantes populares.	1.030	Concluído
	Perfil das Famílias do PBF no CadÚnico - Brasil e Regiões. 2005. (SAGI)	Levantamento realizado a partir de dados secundários sobre o perfil das famílias beneficiárias do PBF constantes no CadÚnico.	150	Concluído
	Perfil das Famílias do PBF no CadÚnico – Regiões e unidades da federação. 2005 (SAGI)	Levantamento realizado a partir de dados secundários sobre o perfil das famílias beneficiárias do PBF constantes no CadÚnico.	570	Concluído

Item	Publicação	Descrição	Tiragem	Status
Manuais	Manual do Usuário SAGITec 2004	Manual de consulta para utilização da ferramenta SAGITec.	100	Concluído
	Manual MI Social. 2006.	Manual para os usuários da ferramenta MI Social.	1.000	Em andamento
Livros	Relatório das pesquisas realizadas pela SAGI (parceria SAGI/UNESCO/FAO)	Registrar a memória das principais pesquisas realizadas pela SAGI.	-	Em andamento
	Guia metodológico dos instrumentos de pesquisas. (parceria SAGI/UNESCO)	Organizar todos instrumentos e metodologias de pesquisas utilizados pela SAGI.	-	Em andamento
	Dicionário de indicadores e variáveis	Sistematizar os indicadores produzidos pela SAGI para monitoramento dos programas do MDS.	-	Em andamento
	Atlas de desenvolvimento social	Traduzir a execução e a expansão da cobertura dos programas do MDS para o formato georeferenciado.	-	Não iniciado
Folders	Folder Dados 2004	Informações estatísticas sobre os principais programas implementados pelo MDS no exercício de 2004.	25 mil	Concluído
	Folder Dados 2005	Informações estatísticas sobre os principais programas implementados pelo MDS no exercício de 2004.	30 mil	Concluído

	Folder divulgação “Cadernos de Estudos”	Informações sobre as próximas edições da série “Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate”.	5 mil	Concluído
Newsletters	Newsletter para o Seminário “Transferência de Renda: o que mudou?”	Síntese dos principais estudos sobre transferência de renda apresentados no Seminário “Transferência de Renda: o que mudou?”.	300	Concluído
	Newsletter para o Seminário Internacional “Os rumos da transição nutricional no Brasil: fome e obesidade no contexto de exclusão social”	Síntese dos principais estudos sobre a questão da apresentados no Seminário “Transferência de Renda: o que mudou?”.	500	Concluído

ANEXO E - RECURSOS INVESTIDOS EM PROGRAMAS E PESQUISAS

FONTES: VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006, p. 63.

Programas Sociais do MDS	Recursos Investidos (US\$)		Relação entre os recursos investidos em pesquisa e os recursos dos programas (a)/(b) %
	Pesquisas (a)	Programa (b)	
Bolsa Família	8,863,499.09	4,310,657,583.64	0,206
BPC	265,909.09	6,039,257,161.89	0,004
Sentinela	129,545.45	27,809,127.27	0,466
PETI	1,495,454.55	426,190,622.73	0,351
Agente Jovem	239,714.77	53,035,616.98	0,452
PAIF	3,377,727.27	56,497,363.64	5,979
PAA	680,545.45	91,801,216.70	0,741
PAA-Leite	115,863.64	76,631,793.64	0,151
Cisternas	225,301.72	53,319,197.35	0,423
Restaurantes Populares	63,869.55	40,059,543.25	0,159
Educação Alimentar	159,090.91	6,256,411.36	2,543
Cestas de Alimentos	209,090.91	61,434,895.36	0,340
Bancos de Alimentos	90,909.09	2,848,377.09	3,192
Total	15,916,521.50	11,245,798,910.89	0,142

Fonte: SAGI, 2006.

a – Recursos investidos nos programas em 2004 e 2005

b – Inclui todas as avaliações (2004-2006)

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)