



**Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social**

**A intersectorialidade nas políticas públicas: avanços e limites da concepção
intersectorial na política de Assistência Social**

Valdinéia de Souza Felix

Rio de Janeiro
2016

Valdinéia de Souza Felix

**A intersectorialidade nas políticas públicas: avanços e limites da concepção
intersectorial na política de Assistência Social**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Serviço Social da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do grau de bacharel em
Serviço Social

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Alejandra Pastorini Corleto

Rio de Janeiro
2016

**A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AVANÇOS E
LIMITES DA CONCEPÇÃO INTERSETORIAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Valdinéia de Souza Felix

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Alejandra Pastorini Corleto

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Aprovada por:

Prof^a. Dr^a. Alejandra Pastorini Corleto

Prof^a. Dr^a. Silvina Verônica Galizia

Prof^a. Dr^a. Cecília Paiva Neto Cavalcanti

Rio de Janeiro
2016

In Memoriam
Ao meu pai, Otacilio, por toda sua dedicação e esforço.
A Deise, por ser companheira e um exemplo de resistência e superação.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e a minha família por me apoiar em todos os momentos desta jornada. Aos meus pais, Dainê e Otacilio por tudo que fizeram e abdicaram para que eu chegasse até aqui. Ao meu irmão Valter, pelo apoio incondicional e por toda ajuda financeira dispensada a mim todos esses anos.

Entre todos os sujeitos que passaram e ficaram em toda esta trajetória, agradeço pelo suporte e por acreditar que eu poderia finalizar este trabalho.

As amigas da UERJ, que até hoje se fazem presente em meu cotidiano trazendo contribuições e dividindo angústias: Fernanda, Ana Carolina e Luciana.

Aos amigos da UFRJ, Gisele, Joana, Erika, Deise, Sirlene, Elaine, Silvana, Vânia e Rodrigo, pela trocas, discussões, conversas, risos, gargalhadas, idas a praia, bebedeiras, xerox, livros, reuniões extraordinárias e tudo mais.

As amigas do trabalho, Renata, Hosana, Elaine, Alexia, Daniele, Tia Ceiça, Tia Lecilda, Débora, Elen e Edmea, por tornarem os meus dias mais agradáveis.

As minhas amigas Ana, Daniele, Ingrid e Roberta, pela amizade cultivada todos estes anos. Ao Márcio, por ter entrado em minha vida de forma tão surpreendente.

Aos professores que fizeram parte da minha trajetória acadêmica, na UERJ e UFRJ. Em especial, Alejandra, que mesmo depois de tanto tempo não desistiu de mim. Por seus ensinamentos, orientações, apoio, sensibilidade, risadas, conversas, pelo cafezinho da tarde e por ser o exemplo de docente que eu almejo alcançar.

Aqueles que me ajudaram de alguma forma, mas que no momento, minha memória não está lembrando, o meu muito obrigado.

RESUMO

FELIX, Valdinéia de Souza Felix. A intersectorialidade nas políticas públicas: avanços e limites da concepção intersectorial na política de Assistência Social. Rio de Janeiro, 2016. Trabalho de Conclusão de Curso - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Este trabalho está centrado em um exercício analítico acerca da concepção do termo intersectorialidade. O objetivo deste estudo é realizar uma revisão bibliográfica sobre a intersectorialidade, com foco na Política da Assistência Social no Brasil.

A articulação intersectorial é atualmente uma forte referência nas atuais legislações em torno desta política. Sabendo que, os programas e projetos da assistência social por anos se caracterizavam como segmentados e fragmentados, hoje este elemento é colocado como uma das alternativas para concretizar com maior qualidade e eficiência os direitos de cidadania.

Contudo, para entender a dinâmica contraditória que envolve as políticas públicas, a questão social e toda complexidade do modo de produção capitalista, esta pesquisa se concentra em estabelecer parâmetros analíticos que expliquem a lógica intersectorial e sua viabilidade em uma conjuntura adversa as suas aspirações.

Palavras-Chave: Intersectorialidade, Políticas Sociais, Política de Assistência Social.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|--|
| CAPs | Caixas de Aposentadorias e Pensões |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CNSS | Conselho Nacional de Serviço Social |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FUNABEM | Fundação Nacional do Bem- Estar do Menor |
| IAPs | Instituto de Aposentadoria e Pensões |
| INPS | Instituto Nacional da Previdência Social |
| LBA | Legião Brasileira de Assistência |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MPAS | Ministério da Previdência e Assistência Social |
| PETI | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PL | Partido Liberal |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SAM | Serviço de Assistência ao Menor |
| SAS | Secretaria de Assistência Social |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SESC | Serviço Social do Comércio |
| SESI | Serviço Social da Indústria |
| SINPAS | Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| 1 QUESTÃO SOCIAL, ESTADO E POLÍTICA SOCIAL | 12 |
| 1.1 CONCEPÇÃO CRÍTICA DE QUESTÃO SOCIAL E O ESTADO BURGUESES | 14 |
| 1.2 O ESTADO CAPITALISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS | 21 |
| 1.3 AS POLÍTICAS SOCIAIS EM CONTEXTO NEOLIBERAL | 25 |
| 2 POLÍTICAS SETORIAIS E A RACIONALIDADE BURGUESA | 32 |
| 2.1 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS: UM BREVE HISTÓRICO | 36 |
| 2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL | 48 |
| 3 INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A IDEIA DE INTEGRALIDADE EM UM ESTADO FRAGMENTADO | 62 |
| 3.1 INTERSETORIALIDADE: CONCEITO E POSSIBILIDADES | 66 |
| 3.2 A CONCEPÇÃO INTERSETORIAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: UMA BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS | 72 |
| 3.2.1 A Intersectorialidade na Política de Assistência Social e em seu regimento nacional | 77 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 83 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 86 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho é produto de um exercício analítico acerca da concepção e da utilização do termo intersectorialidade desenvolvida no âmbito das políticas públicas, tomando como exemplo a atual Política de Assistência Social no Brasil.

O objetivo deste estudo é realizar uma revisão bibliográfica sobre a intersectorialidade, com foco na Política da Assistência Social no Brasil. As atuais legislações em torno desta política, apresentam uma forte referência à este conceito como elemento administrativo fundamental para concretizar as ações, programas e projetos que têm como alvo o trato das manifestações da questão social, que afetam o cotidiano dos setores mais pauperizados. Na prática, a estratégia intersectorial é colocada como essencial no manejo entre as aspirações de garantia de direitos de cidadania – para a parcela da população que mais sofre os impactos da acumulação capitalista –, e os entraves que permeiam toda estrutura fragmentada do Estado e da sociedade capitalista brasileira. Decerto, verificamos que a atual legislação que regulamenta a política de assistência social, se propõe a ampliar a presença das ações assistenciais no tratamento das expressões da questão social; contudo, é importante destacar que apesar dos esforços em assegurar a qualidade e eficiência dos serviços e ações, a concretização dos direitos sociais nem sempre é alcançada de forma integral.

Desta forma, para entender esta dinâmica contraditória que envolve as políticas públicas, faz se necessário à apreensão de certas categorias analíticas, como forma de permitir desvendar a lógica do sistema capitalista e o Estado burguês em sua essência, estrutura, funcionalidade e características. Portanto, esta pesquisa se concentra em estabelecer parâmetros analíticos que expliquem a lógica intersectorial e sua viabilidade em uma conjuntura adversa as suas aspirações. Para tanto, foram utilizadas variadas bibliografias adquiridas ao longo do curso de graduação em Serviço Social e no grupo de

pesquisa “Políticas Sociais na América Latina” coordenado pelas professoras Alejandra Pastorini e Silvina Galizia, traçando um paralelo com as atuais legislações da Política de Assistência Social.

Assim, este trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo discorre sobre Questão Social, Estado e as Políticas Sociais, procurando traçar uma linha reflexiva que unem estes três elementos como partes indissociáveis no e para o sistema capitalista. Abordando numa perspectiva crítica a questão social, procura-se analisar que a dita noção está diretamente atrelada ao modo de produção capitalista e suas formas de exploração da classe trabalhadora. Também é importante mencionar que suas refrações na sociedade se concretizam em fenômenos sociais que degradam as condições de vida e trabalho, e aumenta ainda mais o processo de pauperização dos trabalhadores. Sabendo isto, recorreremos ao estudo de uma das formas de intervenção utilizadas pelas classes dominantes para amenizar tais fenômenos, denominada políticas sociais; esse percurso reflexivo nos permite compreender de que maneira esses instrumentos estatais podem intervir no modo de organização societária concretizada na acumulação do capital e quais os limites à ampliação das políticas sociais. Sendo assim, podemos visualizar sua estrutura, suas funcionalidades e características, associada a um Estado burguês que, por um lado, atende as reivindicações da classe operária e, por outro, mantém as condições necessárias de produção e reprodução do sistema capitalista.

No segundo capítulo, a discussão procura desenvolver e analisar a estrutura atual das políticas sociais, tendo como subsídio de análise a discussão acerca da racionalidade burguesa, noção analítica desenvolvida por Guerra (2007), determinada como essencial para a propagação e reprodução da dinâmica capitalista. Além disso, é feito um breve histórico sobre o Estado e as políticas sociais brasileiras em geral, buscando desvendar a particularidades da política de Assistência Social em âmbito nacional, enfatizando que a

formulação das mesmas tem traços e singularidades marcantes de uma cultura política caracterizada por relações que vão desde o clientelismo até as mais perversas formas de favorecimento da formação do capitalismo no país.

Essas reflexões permitem compreender que a racionalidade burguesa encobre a essência da acumulação capitalista, assim como seus impactos nas políticas sociais que, por exemplo, delineiam um formato fragmentado e focalizado de tratamento das manifestações da questão social.

O terceiro e último capítulo aborda a concepção de intersectorialidade, suas características e suas diversas estratégias para viabilizar um melhor desenvolvimento e concretização de planejamentos, programas, serviços, ações e benefícios no âmbito das políticas públicas. Este capítulo destaca-se também pela leitura e identificação do termo intersectorialidade e seus pressupostos nos marcos regulatórios da Assistência Social. Fazendo assim, um paralelo entre as normatizações da assistência social e os princípios discutidos pelos autores acerca deste conceito.

Amparada em toda esta análise sobre as políticas públicas, tomando como exemplo, a política de assistência social e sua possibilidade de concretização mediante a articulação intersectorial em suas diferentes dimensões, as considerações finais deste trabalho se detém nos avanços e limites/entraves desta concepção no interior da política de assistência social.

1 QUESTÃO SOCIAL, ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

O surgimento das políticas sociais enquanto instrumentos de intervenção na sociedade remete às características do Estado burguês e ao modo de produção capitalista, sendo essas políticas públicas resultado das relações sociais contraditórias presentes nesta forma de organização societária. O objetivo das políticas sociais consiste em atender, simultaneamente, as necessidades das classes dominantes quando visa à preservação da ordem burguesa e a valorização do capital assim como responder a algumas das reivindicações da classe trabalhadora contribuindo com a produção e reprodução material do trabalhador e da sua família.

Segundo Faleiros (2008, p. 64), a política social consiste em “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 a manutenção da ordem social”. Estes instrumentos de intervenção envolvem as ações e interesses de duas classes fundamentais mediadas pela ação do Estado. É em torno desses “sujeitos” que a discussão acerca das políticas sociais terá sua análise ao longo deste trabalho.

As primeiras políticas de proteção social datam do final do século XIX, tendo como referência as experiências das caixas de aposentadorias e pensões implementadas no governo de Bismarck¹, na Alemanha. A proteção social amplia-se após a segunda Guerra Mundial, com a consolidação das experiências de *Welfare State*² em vários países da Europa Ocidental, impulsionados pelo plano Beveridge, na Inglaterra. Também

¹ O modelo Bismarckiano de Proteção Social teve sua origem na Alemanha fundamentado nas ideias de Otto Von Bismarck. Basea-se na adoção de um sistema de previdência estatal, ou seja, de seguros sociais, caracterizado pela contribuição individual e compulsória, onde seus benefícios protegem principalmente os trabalhadores formais do mercado de trabalho. (Esping-Andersen, 1991)

² O *Welfare State* pode ser compreendido como um Estado Social que tem como peça central um modelo de proteção social baseado nas propostas de Beveridge (Inglaterra) na qual o Estado intervém sistematicamente na vida econômica e social, este pacto tinha o objetivo de conciliar interesses do empresariado e empregados evitando novos conflitos que ameaçassem a ordem capitalista, ampliando direitos sociais resultando em condições de vida adequadas para a classe trabalhadora. (Idem.)

importa mencionar a experiência, embora bem mais limitada e reduzida, do *New Deal* norte-americano.

Dessa forma fica claro que as políticas sociais não apresentam o mesmo desenho³ em todos os países, tendo características distintas de acordo com a formação política de dada sociedade. Seu desenvolvimento não é um processo estagnado, ou seja, sua expansão ou retração acompanham a conjuntura política presente na sociedade, sendo reflexo de determinações ideológicas, correlação de forças, organização política dos sujeitos sociais etc. É certo que problemas sociais e maneiras como atendê-los sempre existiram desde que o homem vive em sociedade, no entanto, quando tratamos das características que as políticas sociais assumem como instrumentos do Estado capitalista em um determinado momento histórico, o debate da questão social se faz muito presente.

No período histórico compreendido do século XIX até os dias atuais a questão social vem sendo estudada por inúmeros teóricos, seja numa perspectiva conservadora ou progressista. Todos esses estudos contribuem para entender as diferentes conceituações acerca da questão social e a forma como se apresenta socialmente, ou seja, a visibilidade que adquire socialmente. Este assunto coloca em evidência as desigualdades sociais produzidas pelo modo de produção capitalista, o que nos leva a constatar a crescente contradição existente entre capital e trabalho.

É característica peculiar do sistema capitalista contribuir para tal feito, uma vez que se estabelecem relações contraditórias entre os sujeitos envolvidos; a questão social expressa tal contradição que se apresenta da seguinte forma: enquanto a classe trabalhadora desapropriada dos meios de produção produz e se reproduz – obrigados a vender sua força de trabalho submetendo-se à exploração, recebendo baixos salários,

³ Assim como os Welfare State antes mencionados, outros modelos de proteção social foram desenvolvidos pelo mundo, alguns com ampla cobertura estatal e outros com parca participação do Estado em relação aos direitos sociais. Para melhor conhecimento acerca dos modelos de proteção social ver Esping-Andersen (1991).

muitas vezes trabalhando em condições precárias que incidem na qualidade de vida – a classe burguesa se apropria privadamente da riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores.

No entanto, para compreender melhor estas categorias e processos, é necessário apreender sua essência – a exploração do trabalho pelo capital – e desse modo, delinear a origem da questão social, a correlação de força que a mesma envolve, os sujeitos que proporcionam sua visibilidade e as medidas de intervenção – as políticas sociais – que são utilizadas como instrumentos para amenizar suas manifestações.

1.1 CONCEPÇÃO CRÍTICA DE QUESTÃO SOCIAL E O ESTADO BURGUÊS

Neste trabalho a análise da questão social coloca-se como relevante a partir do momento em que seu estudo remete ao conhecimento e entendimento de processos sociais constitutivos da sociedade capitalista contemporânea. Contudo, é importante ressaltar que não há uma única concepção acerca desta temática. Aqui se opta pela interpretação da crítica marxista, uma vez que nos permite apreender a realidade na sua complexidade. Assim entenderemos que “ ‘questão social’ está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração” (NETTO, 2001, p.45).

Compreendida como expressões da desigualdade social próprias da sociedade capitalista, presente no cotidiano de grande parcela da população mundial, a questão social tem sua base na produção social da ordem burguesa, assentada na exploração do trabalho pelo capital. A desigual apropriação entre as classes fundamentais da riqueza socialmente produzida no modo de produção capitalista causa uma essencial contradição, pois ao mesmo tempo em que o desenvolvimento das forças produtivas atingido permitiria produção de uma enorme quantidade de bens e serviços - que poderiam facilitar e melhorar a vida dos indivíduos -, somente uma pequena parcela da população tem

acesso a estes bens; ou seja, apesar da produção de riquezas ser produto de um trabalho coletivo, a apropriação da riqueza socialmente produzida se encontra cada vez mais concentrada em um pequeno grupo: os proprietários dos meios de produção. Eis aí a raiz da questão social: a forma como os homens se organizam para produzir a riqueza na sociedade burguesa assentados na exploração do trabalho pelo capital.

A questão social tem sua origem no modo de produção capitalista, e é no auge do desenvolvimento industrial, onde a produção da riqueza se torna cada vez mais intensa e acelerada, que a pauperização aumenta fazendo um caminho inverso ao do desenvolvimento das forças produtivas e ao processo de produção da riqueza. Nesse mesmo contexto, as condições de vida dos trabalhadores se tornam mais precárias e aumenta a população trabalhadora sem proteção por parte do Estado vivendo em condições degradantes.

No entanto, devemos ressaltar que este intenso pauperismo, não se assemelha à pobreza identificada no período feudal ou em outras formas de organização societárias pré-capitalistas, onde a escassez de alimentos e bens materiais era bem significativa e vinculava-se ao escasso desenvolvimento das forças produtivas. Assim afirmamos que a situação de pobreza relacionada ao pauperismo, nos marcos dos processos de industrialização e urbanização, alastrou-se pelas grandes cidades, tendo nefastas consequências sobre as condições de vida e de sobrevivência das maiorias trabalhadoras.

O artigo “Cinco notas a propósito da ‘questão social’”, de autoria de Netto, indica como:

Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente (NETTO, 2001, p.42-3).

Este fenômeno desencadeado pelo desenvolvimento da dinâmica capitalista em nada se compara à pobreza e desigualdades vivenciadas nas formas de produção anteriores ao da sociedade burguesa, sociedade esta, que está inserida em um contexto altamente excludente e caracterizada pelo embate de duas classes fundamentais, ou seja, entre a que detém os meios de produção e a que se encontra obrigada a vender sua força de trabalho como única forma de sobrevivência.

O mencionado pauperismo manifesta-se de diversas formas como: falta de saneamento básico e serviços de saúde, indigência daqueles não aptos ao trabalho, violência, analfabetismo, fome, desemprego, e dará significado particular à categoria questão social que,

nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital. (IDEM, 2001, p.46).

Segundo Netto e Braz (2006), os “processos de pauperização decorrem necessariamente da essência exploradora da ordem do capital” (p.135) e se constituem em duas versões: a absoluta e a relativa. A pauperização absoluta evidencia-se na elevação do deterioro das condições de vida da população, tornando-se cada vez mais degradante. Já a pauperização relativa implica numa queda na distribuição (entre a burguesia e os trabalhadores) dos valores criados socialmente, mesmo que as condições de vida das populações trabalhadoras permaneçam em níveis elevados.

Além do pauperismo, a acumulação de riqueza pelo capital, também proporciona na dinâmica da sociedade capitalista, a formação de um exército industrial de reserva, que fica à disposição da classe dominante como força de trabalho excedente. Quando no desenvolvimento da produção capitalista a demanda por capital constante – representado em máquinas, ferramentas, matérias primas entre outros – é maior do que a demanda por capital variável – representado nos trabalhadores –, este grupo de proprietários da sua

força de trabalho não é absorvido pelo mercado de trabalho de forma permanente, formando o exército industrial de reserva.

Conforme afirma Netto e Braz (2006), determinados pela acumulação capitalista então temos dois movimentos que serão próprios deste modo de produção assegurando sua manutenção; por um lado, a existência e permanência do exército industrial de reserva e, por outro, a polarização entre riqueza social e pobreza social. Estes dois movimentos que dão sentido a lei geral da acumulação capitalista⁴ são as bases fundantes da questão social.

Se notarmos bem, temos aqui elementos fundamentais na análise da questão social: o pauperismo e a exploração. É notório que examinando a história de nossa civilização, estes elementos sempre estiveram presentes, contudo, o que se pretende a partir de toda esta explanação é esclarecer que na ordem capitalista, a exploração se dá pela expropriação do processo de produção do trabalhador pelo capital e a pobreza não se acentua por falta de mercadorias, serviços à população, bens materiais ou mão de obra, ou seja, na produção de riquezas, e sim pelo fato dos mesmos se concentrarem nas mãos de pequenos grupos da sociedade (Netto e Braz, 2006).

Visto isto, é importante ressaltar que o pauperismo desencadeado por este modo de produção somente ganha significado através da expressão questão social quando os desdobramentos deste fenômeno adquirem desenvoltura sociopolítica.

A questão social torna-se visível no momento em que passa a compor o espaço político da sociedade; quando entra na agenda política. Seu reconhecimento pelo Estado

⁴ Marx (apud. Braz e Netto, 2006) em sua obra “O Capital” discorre sobre a lei geral da acumulação capitalista da seguinte maneira: “Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva do 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 industrial cresce, portanto, com as potências da riqueza. [...]E quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. (MARX, 1984 apud BRAZ e NETTO, 2006, p. 138)

e pela sociedade capitalista só é possível quando é colocada na cena pública pelos trabalhadores, através de reivindicações, lutando por uma sociedade alternativa e/ou pela melhoria das condições de produção e reprodução. A pressão pelo reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais, estes últimos que lhe propiciassem melhores condições de vida, acarreta no questionamento da ordem vigente e na exigência de respostas que fossem eficazes ao reclamo do operariado.

Neste contexto aparece um protagonista fundamental na emergência da questão social: a classe trabalhadora. Iamamoto (2004) destaca que é através dela e sua inserção do cenário político que é possível denunciar a exploração sofrida pelo trabalhador e exigir mudanças que fossem favoráveis à classe. O Estado e a burguesia, por sua vez, passam a reconhecer e planejar formas de amenizar suas expressões por temer a contestação da ordem capitalista, visando sua manutenção e valorização do capital.

Assim a autora entende o processo de reconhecimento da questão social, estando intimamente ligado aos sujeitos políticos que a colocam em evidência e tensionam o Estado. Vejamos:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão. (IAMAMOTO, 2004, p.77)

A passagem do *status* da classe trabalhadora de *classe em si* para *classe para si*⁵ propiciou a tomada de consciência de classe e da exploração sofrida pelos trabalhadores. Neste contexto o agravamento do pauperismo torna-se alvo das intervenções do Estado

⁵ Para explicar tais categorias toma-se como referência a obra de Marx, organizada por Octavio Ianni (1979) que define tal movimento como: “Ao mesmo tempo que se desenvolve o capitalismo industrial, os trabalhadores assalariados da indústria vão se organizando em associações, coalizões, sindicatos e, por fim, em partido político. Pouco a pouco eles compreendem as suas condições semelhantes de vida, as suas relações sociais imediatas de trabalho, as relações entre si, com as outras classes sociais e, em especial, com a burguesia. Nesse processo, os trabalhadores individuais transformam-se no proletariado; a classe econômica na classe política ou a classe em si numa classe para si”. (IANNI, 1979, p.18)

capturado pela burguesia, pois a miséria e a fome começam a ser politicamente contestadas. Assim, vislumbrada como ameaça à ordem capitalista, era necessário primeiramente reconhecer politicamente a questão social e posteriormente atuar de forma sistemática em suas refrações.

De acordo com Iamamoto (2004), em resposta às reivindicações da classe trabalhadora e às necessidades do capital, o Estado começa a agir de maneira mais sistemática, com o objetivo de assegurar a produção e reprodução da força de trabalho, a reprodução do sistema capitalista e controlar as manifestações dos trabalhadores, na busca por amenizar os conflitos e tensões criando dessa forma as condições necessárias para a valorização do capital. Nesse contexto começam a ser implementadas as políticas sociais. Portanto podemos observar que a intervenção do Estado através de políticas sociais está atrelada ao aparecimento da questão social no cenário sociopolítico tensionado pela luta e organização dos trabalhadores.

Complementando as ideias de Iamamoto (2004), Pastorini (2007) ressalta que desconsiderar os sujeitos deste processo, seria tratar a questão social de forma “des-historicizada, des-economizada e des-politizada” (p. 99), sem nenhuma vinculação com a correlação de forças existentes entre as distintas classes da sociedade capitalista e sem considerar os interesses antagônicos que os diferentes grupos defendem. Para a autora o entendimento da questão social perpassa a compreensão da sua processualidade e do movimento que esta incorpora historicamente.

Pensar a “questão social” sem perder de vista a processualidade implica analisar a emergência política de uma questão, adentrar nos processos e mecanismos que permitem que essa problemática tome força pública, que se insira na cena política. Ou seja, é mister compreender como essa necessidade social transforma-se em demanda política. Para isso é de máxima importância não esquecer um outro elemento: os sujeitos envolvidos neste processo, aqueles que colocam a questão na cena política (PASTORINI, 2007, p.98)

Deste modo, estruturada na contradição entre capital e trabalho, o entendimento das respostas dadas pelo Estado às manifestações da questão social não é representado

somente pelas desigualdades sociais, mas também como um processo que está intimamente associado à luta de classes, à luta pela efetivação dos direitos de cidadania e melhores condições de vida em todas as suas dimensões.

Por muito tempo as expressões da questão social foram tratadas de forma repressiva objetivando frear a “desordem” provocada por trabalhadores descontentes com sua realidade cotidiana. Essas intervenções do poder público se combinavam com medidas assistenciais e com ações voluntárias, caridosas ou beneficentes, despolitizando sua essência, responsabilizando e culpabilizando o indivíduo por sua situação.

Este tratamento balizado na visão fragmentada da questão social, que passa a estendê-la como um conjunto de problemas sociais se baseia em critérios morais para justificar as consequências da acumulação capitalista. Por um lado temos expressões que a sociedade reconhece como aceitáveis a exemplo da pobreza, desemprego e fome, e tenta amenizá-las com práticas assistenciais, e por outro lado temos situações de violência e delitos combatidas por meio de medidas repressivas, direcionadas principalmente para as classes consideradas “perigosas”, ou seja, os setores mais pauperizados.

Nesse sentido, Netto (2009) dirá que o processo de naturalização da questão social contribui com a despolitização da sociedade, camuflando a contradição entre capital e trabalho e o antagonismo entre classes. Esta despolitização dos conflitos sociais encobre os resultados da acumulação capitalista, transformando-os em problemas sociais pertencentes ao campo da moral; uma vez inseridos sob esta perspectiva, os problemas sociais são tratados individualmente, ou seja, o indivíduo isolado é responsabilizado por sua situação social.

O sujeito passa a ser o alvo das estratégias de enfrentamento das refrações da questão social, que mergulhadas em valores morais buscam reintegrá-lo à sociedade, e nesse sentido os problemas individuais se tornam quase sempre objetos de programas

assistenciais, que estruturados desta forma, reduz os direitos conquistados pelos trabalhadores, em favores concedidos pelo Estado e/ou pela classe dominante. Associada à naturalização da questão social, Netto (2009) sinaliza o processo de criminalização de suas manifestações e lutas. Nesse sentido é importante mencionar que quando os problemas sociais não são resolvidos no campo da moral, a solução é reprimir qualquer reação que possa colocar em xeque a ordem capitalista, dessa forma, o poder público utiliza como estratégia de controle a repressão e coerção.

É tornando o indivíduo o criador e reproduzidor dos problemas sociais que o assolam, que se esvazia as dimensões constitutivas da questão social, desconsiderando-a como parte da luta de classe e reflexo das desigualdades econômicas, sociais e políticas oriundas da contradição capital *versus* trabalho.

Compreendemos então que, estes elementos que configuram e minuciam a questão social ao longo deste capítulo, são essenciais na análise e entendimento da sociedade capitalista, e conseqüentemente da gestão das políticas sociais. Amparada nesta perspectiva crítica, a questão social traz fundamentos importantes acerca destas políticas públicas em contexto neoliberal. Esclarecendo assim, sua estrutura, sua funcionalidade e características.

1.2 O ESTADO CAPITALISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Mediante ao que foi exposto anteriormente no que se refere à questão social, é pertinente fazer algumas ressalvas quando a intenção é compreender as políticas sociais enquanto instrumento do Estado capitalista. Ao analisar a questão social procurou-se entender por um viés crítico que a mesma se consolida na sociedade capitalista, e que as políticas sociais são medidas de intervenção utilizadas pelo Estado burguês para amenizar suas manifestações. No entanto, é importante ressaltar que pensar as políticas sociais com

a visão simplista de “ações sociais”, é desconsiderar as dimensões econômicas, políticas e sociais que as constituem, assim como suas funções relacionadas ao Estado capitalista e à ordem burguesa.

O Estado enquanto mediador das relações estabelecidas na sociedade capitalista, também funciona como guardião do capital, executando funções específicas de caráter político e econômico que garantam sua acumulação e lucratividade. Isto não significa que a estrutura estatal represente de forma exclusiva os interesses burgueses; uma vez que para favorecer a lucratividade do capital necessita ser legitimada pelos sujeitos políticos para além da classe hegemônica. Este processo de legitimação é facilitado pelo processo democrático onde a correlação de forças entre classes se faz presente, mesmo que formalmente.

Em suma, o Estado mesmo cooptado pelo capital, busca legitimação política atendendo as demandas da classe trabalhadora, criando uma arena de conflitos e interesses diversos de toda sociedade. Para Netto (2009, p.29) é neste contexto de conflitos e interesses que “as seqüelas da “questão social” tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado”. Sendo assim, observa-se que as políticas sociais não estão reduzidas a serem palco das classes burguesa e trabalhadora, o Estado também desempenha papel importante nesta correlação de forças.

Segundo Pastorini (1997, p.86) quando se trata de políticas sociais não existe uma relação bipolar e sim multipolar, pois esse processo envolve no mínimo três protagonistas: a classe hegemônica (a burguesia), o Estado como intermediador e as classes subalternas; considerando que estas são produtos das relações conflitivas destes sujeitos.

Para esta autora analisar as políticas sociais sob a lente da totalidade contribui para entender que este mecanismo de intervenção estatal não cumpre somente a função social de ser um “instrumento de redistribuição” (p.86) ou de atendimento das necessidades dos indivíduos, mas também estabelece funções econômicas e políticas, considerando que uma não se desvincula da outra. E para desvendar seu funcionamento e dinâmica é fundamental o entendimento de suas funcionalidades.⁶

Netto (2009) aponta que as funções políticas do Estado, na qual atua de maneira contínua e sistemática nas expressões da questão social, estão conectadas diretamente as suas funções econômicas. Assim, observar as políticas sociais como produto das correlações de força entre Estado, proletariado e burguesia, significa analisá-las sobre a perspectiva de totalidade, compreendendo os diversos mecanismos que as operacionalizam.

Todavia, é encobrendo este aspecto geral das políticas sociais que o Estado irá intervir com o objetivo de amenizar as manifestações questão social, porém sempre de forma fragmentada, pois tratá-la de forma integral acarretaria no questionamento da exploração do trabalho pelo capital. Logo, o atendimento das manifestações imediatas da questão social será sempre de forma parcializada, atendendo a demandas pontuais de forma paliativas.

Seguindo este raciocínio Netto (2009) afirma que é através do processo de fragmentação da questão social, que a mesma passa a ser concebida como um conjunto de “problemas sociais” que terão que ser atendidos ou respondidos, de forma fragmentada, pelas diferentes políticas sociais setoriais. Assim,

⁶ Para melhor entendimento sobre as funcionalidades do Estado e das políticas sociais consultar Netto (2009, p.19-51).

(...) a intervenção estatal sobre a “questão social” se realiza, com as características que já anotamos, fragmentando-a e parcializando-a.(...) Enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se necessariamente como políticas sociais: as seqüelas da “questão social” são recortadas como problemáticas particulares (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolaridade, a incapacidade física etc.) e assim enfrentadas (NETTO, 2009, p.32).

Mesmo sendo tratada de forma fragmentada nos marcos da sociedade capitalista, é no contexto de capitalismo monopolista que encontramos uma intervenção do Estado nas mazelas da questão social, de forma sistemática e planejada, através das políticas desenvolvidas pelo Estado.

A intervenção estatal, segundo Netto, presente no capitalismo monopolista difere da atuação do Estado presente nos primórdios do capitalismo, que

respondia básica e coercitivamente as lutas das massas exploradas ou a necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo- ou, ainda, à combinação desses vetores; no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem: não está condicionada apenas àqueles dois vetores, mas às enormes dificuldades que a reprodução capitalista encontra na malha de óbices à valorização do capital no marco do monopólio (IDEM, 2009, p.26).

As mudanças no caráter das políticas sociais estão relacionadas à visibilidade econômico-política que a questão social assume, em decorrência da mobilização e organização política dos trabalhadores assim como também em função da nova necessidade do capital monopolista.

Se para os pensadores conservadores, a questão social era concebida como um problema pontual que atingia um determinado indivíduo e/ou grupo, e era respondida de forma paliativa nos marcos do capitalismo concorrencial, já na era dos monopólios esta visão alcança um novo patamar político, proporcionado pela organização e mobilização dos trabalhadores. A questão social passa a ser o alvo das políticas públicas (tanto políticas sociais quanto de segurança), que procuram atender de um lado as demandas dos trabalhadores por direitos sociais que lhe assegurem condições de manter sua reprodução

e por outro lado aos interesses do capital que visa à manutenção da ordem estabelecida e o desenvolvimento do capitalismo.

De acordo com Pereira o surgimento da política social moderna é resultado de um “duplo movimento, tenso e contraditório” (2000, p.119-20) que se encontram na base da questão social: da economia de mercado, que modificou radicalmente a estrutura da sociedade e a reação aos efeitos desta economia de mercado em defesa dos direitos de cidadania.

Sendo assim, afirmamos que as políticas sociais têm dentre suas funções, atenuar os conflitos de classes para produção e reprodução da ordem capitalista. Para Netto (2009) as políticas sociais são importantes instrumentos utilizados pelo Estado capturado pela burguesia para preservar e controlar a força de trabalho a ser explorada pelo capital. Também são fundamentais no processo de administração dos conflitos e reprodução da ideologia dominante. Contudo, salientamos que as políticas sociais tem igual importância para a classe trabalhadora, permitindo o acesso de conjunto de bens e serviços para satisfazer suas demandas na reprodução.

Entretanto nas diferentes etapas do capitalismo, as políticas sociais poderão assumir características variadas, na busca por contribuir com a criação das condições necessárias para o processo de valorização e acumulação do capital.

1.3 POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

O ideário neoliberal surge como um conjunto de ideias e noções técnicas e políticas no contexto da segunda guerra mundial, mas só teve espaço e reconhecimento no debate e no mundo político-econômico no marco da crise capitalista dos anos 1970. Este conjunto de ideias e princípios busca limitar e questionar qualquer tipo de intervenção do Estado no mercado e na vida social de forma direta e sistemática. Na

conjuntura de crise dos anos 1970 este ideário aparece como principal fundamentação ideológica para justificar a solução para recuperação das taxas de lucro, entendendo que a mesma só seria possível através da prática de medidas que propiciassem um Estado mínimo e modificasse as relações de produção.

Segundo Anderson (1995) o neoliberalismo “(...) Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem estar” (pg.9). O autor explica que para os pensadores desta corrente ideológica, um Estado interventor prejudicava a livre concorrência do mercado e conseqüentemente no desenvolvimento da acumulação capitalista, do mesmo modo que, incidia na liberdade dos cidadãos e na liberdade política. O Estado, nesta perspectiva aparece como o grande responsável pela crise econômica, por ser uma estrutura ineficiente e burocrática.

A chegada da grande crise do modelo econômico pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. (ANDERSON, 1995, pg.10)

Por este motivo era necessário minimizar seu tamanho e suas funções principalmente no social, visando uma maior eficiência; para tanto, seria essencial reformulá-lo. De acordo com Anderson (1995) para os neoliberais a estabilidade monetária era função prioritária do Estado, sendo defendida a qualquer custo, mediante ao detrimento dos gastos sociais, uma sólida disciplina orçamentária – que nesta ordem significava também a redução dos gastos da máquina estatal –, mínima intervenção na economia e a recuperação das taxas naturais de desemprego. Tal reformulação é proporcionada por políticas como privatizações de aparelhos estatais e reformas em políticas sociais, tendo como conseqüências a mercantilização dos serviços sociais e o desmonte de um padrão de proteção social estatal.

Contudo, reformular o Estado não era suficiente para consolidar as ideias neoliberais, também era de fundamental importância modificar as relações de produção mediante a reestruturação produtiva, trazendo como medidas a flexibilização e mobilidade da produção e relações trabalhistas. Se antes o processo de produção de uma mercadoria tinha seu início e fim em um mesmo espaço ocupacional, neste momento as partes integrantes da mercadoria são produzidas em espaços diferentes, o início em um lugar e o final em outro.

Harvey (2005) analisa esta conjuntura como um período de profundas modificações no modo de produção capitalista, substituindo um modelo de produção extremamente rígido – e por isso, incompatível com os princípios neoliberais – por um que se constituísse altamente flexível. O autor nomeia este modelo como acumulação flexível (p.140). Agregado a este contexto, soma-se as grandes inovações tecnológicas, miniaturização de equipamentos, assim como, o aumento de pesquisas em ciência e tecnologia. É importante ressaltar que por mais que estas medidas tivessem como objetivo a restauração das taxas de acumulação capitalista, tais mudanças acarretaram maiores impactos nas relações de trabalho.

Conforme analisa Harvey (2005), as relações trabalhistas se flexibilizam, os contratos de trabalho são cada vez mais temporários, criando uma grande massa de trabalhadores que engrossam o exército de reserva, aumento do trabalho informal, a produção de mercadorias é feita em países onde a mão de obra é muito barata e os direitos trabalhistas são restritos, não existe mais as grandes fábricas que proporcionavam grande organização sindical dos trabalhadores, acabando com a mobilização dos trabalhadores, além de incentivos fiscais concedidos pelo próprio Estado às grandes corporações.

Essa lógica neoliberal tem grandes rebatimentos na sociedade e nas políticas sociais, que como já citado anteriormente é um dos alvos da reformulação do Estado

(conjuntamente com a reforma da previdência, do sistema tributário, reforma fiscal etc.). A reestruturação produtiva, a privatização e a minimização das funções estatais, principalmente na função social, trazem consigo o aumento do desemprego, da desigualdade social e degradação das condições de vida da população, assim como, também o aumento da demanda por proteção do Estado e da demanda por serviços sociais públicos. Para amenizar os efeitos deste ideário e preservar a dinâmica capitalista, o Estado passa a intervir com diferentes mecanismos e de diferentes formas sobre as sequelas da questão social, utilizando métodos antigos atrelados à moralização e criminalização da mesma.

A incontestável desresponsabilização estatal na função social, não significa que o Estado se retire por completo de suas funções, seu afastamento é gradativo e em algumas áreas e setores. Ele permanece sendo o provedor (mesmo que não direto) e promotor das políticas sociais incentivando a participação do setor privado. No entanto, no que corresponde a execução destas, observa-se um novo movimento. Com o objetivo de diminuir os gastos com o social, transfere-se a responsabilidade de executar a maior parte das políticas sociais via do chamado “terceiro setor”⁷, setor privado mercantil ou filantrópicos e voluntários – e quase sempre apoiado no discurso moral de ajuda ao próximo. Este apelo moral é uma das ferramentas mais eficientes do capital de regulação da classe trabalhadora em relação às manifestações da questão social e de manutenção do sistema capitalista. Desta forma, se despolitiza a questão social e enfraquece a luta pelos direitos de cidadania a favor do capital.

Este traço político ideológico do projeto neoliberal é identificado por Montaño quando diz que

⁷ Yazbek (2000) inspirada nos estudos de Fernandes (1997) define Terceiro setor como “um amplo conjunto de organizações e iniciativas privadas sem definição clara, que prestam serviços sociais e assumem finalidades públicas” (p.14)

(...) retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda-mutua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades, e por outro, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (2006, p.27).

Assim, essas ações conceituadas como solidárias esvaziam a concepção de direito das políticas sociais, retomando práticas desenvolvidas no século XIX nos primórdios do desenvolvimento capitalista, encobrando os interesses e conflitos entre as classes da ordem burguesa. Apesar deste novo movimento caracterizado pela desresponsabilização do Estado via “terceiro setor”, as políticas sociais estatais não são extintas do cenário de estratégias neoliberais, mas entram em um processo de deterioração gradativa mediante ausência de investimento.

Ainda seguindo a linha de raciocínio de Montañó (1999), amparado nas ideias de que o “terceiro setor” nada mais é do que uma estratégia de tratamento das manifestações da questão social em conjuntura neoliberal. Sendo assim, o autor identifica três movimentos que estão atrelados a este contexto, são eles: precarização, re-mercantilização e re-filantropização das políticas públicas estatais.

Para explicar o processo de precarização das políticas sociais, Montañó (1999) destaca que com a premissa de um Estado mínimo – propagada pelo ideário neoliberal -, são realizados cortes no financiamento e investimento das políticas públicas, pautado no discurso de que o Estado não suporta os gastos necessários para sua manutenção. Desta maneira, os gastos são redirecionados em políticas caracterizadas pela focalização (este fenômeno se caracteriza por programas de caráter emergencial e paliativo, isto é, o Estado com recursos escassos, direciona suas ações a parcela da população mais pauperizada, aquela população que pode de alguma maneira causar desconforto e desordem na ordem estabelecida. Estes programas, geralmente de combate à pobreza, são respostas curativas se entrelaçam em perfeito ajuste com o ideário neoliberal, intervindo nos problemas

sociais e não na questão social) e pela desconcentração (se caracteriza na impossibilidade de alguns municípios, em geral menores, em gerenciar e financiar serviços, programas e benefícios eficazes no enfrentamento da questão social).

Enfim, o novo trato à “questão social”, contido no projeto neoliberal, significa a coexistência de três tipos de respostas: Por um lado, a **precarização** das políticas sociais estatais. Significa a manutenção destas políticas sociais e assistenciais, fornecidas gratuitamente pelo Estado, num nível *marginal*. Este tipo de resposta, no contexto da estratégia neoliberal, exige um duplo processo complementar de **desconcentração e focalização** das políticas sociais estatais. Isto configura o tipo de *resposta do Estado* à “questão social”, dirigido às *populações mais carentes*. (MONTAÑO, 1999, p. 18-9)

Seguindo sua análise, Montaño (idem) discorre que num contexto de Estado minimizado e precarização das políticas estatais, são encontradas novas (algumas com características bem antigas) formas de atenuação dos reflexos da acumulação capitalista; através da “re-mercantilização dos serviços sociais” e da “re-filantropização das respostas à “questão social””. (p. 19). O processo de re-mercantilização envolve o fornecimento de serviços, que outrora eram/ou ainda são fornecidos pelo Estado, de forma mercantilizada, ou seja, o mercado se propõe a vender serviços de cunho social para a sociedade. É relevante salientar que somente uma parcela da população trabalhadora consegue pagar por estes serviços – aqueles trabalhadores melhores posicionados na pirâmide ocupacional – enquanto maior parte do contingente populacional fica à mercê das políticas focalizadas e precarizadas que o governo oferece. Um exemplo disso remete a atual situação da política de saúde, que cada vez mais depredada (direcionada a classe mais pauperizada) abre precedente para a mercantilização dos planos de saúde (desfrutado por quem tem poder aquisitivo maior). Este movimento além de descaracterizar a essência da questão social, ainda coloca em xeque a capacidade do Estado em sustentar as políticas públicas frente a população.

E por último o autor explica o movimento de re-filantropização, que envolve mais precisamente, “setores da população ficarão descobertos pela assistência estatal (precária e focalizada) e também não terão condições de acesso aos serviços privados (caros)”

(p.19). Nesta ótica, o protagonismo do chamado “terceiro setor” se faz presente, uma vez o Estado transfere sua responsabilidade em prover serviços sociais para a sociedade civil. Deste modo, as mazelas da questão social são tratadas a partir de práticas caritativas, filantrópicas e de benesse, encobrendo novamente o caráter político das políticas sociais frente a questão social.

Portanto, pensar as políticas sociais em contexto neoliberal, significa considerar os condicionantes político-ideológicos que se sobrepõem no enfrentamento das manifestações da questão social, no âmbito da desresponsabilização do Estado, da precarização, da re-mercantilização, da re-filantropização e da despolitização do social nas dimensões destas políticas públicas.

Verifica-se então, que este novo paradigma ideológico denominado aqui de neoliberal conduz a um cenário político e social de grande complexidade que contribui com a modificação da organização social e produtiva da ordem capitalista, reformula o papel do Estado afetando indivíduos e toda a sociedade.

Ao longo deste capítulo procurou-se estabelecer a íntima relação das políticas sociais com a questão social e o Estado. Suas características, assim como seu avanço e retrocesso acompanha as determinações ideológicas da sociedade capitalista. Sua emergência está associada à visibilidade política que a questão social assume e as lutas da classe trabalhadora em prol de direitos de cidadania e ao seu reconhecimento enquanto classe perante o Estado e a classe burguesa. Portanto, pode-se dizer que as políticas sociais se desenvolvem através das relações sociais, econômicas e históricas do regime burguês, seguindo seu processo evolutivo.

2 POLÍTICAS SOCIAIS SETORIAIS E A RACIONALIDADE BURGUESA

No primeiro capítulo deste trabalho discorreu-se sobre a relação entre Estado, questão social e políticas sociais. Procurou-se analisar de que forma estes três elementos, indissociáveis entre si, na sua essência vinculam-se ao projeto político-econômico da burguesia. Tomando essas reflexões como ponto de partida, neste segundo capítulo iremos desenvolver e analisar a dinâmica capitalista e a racionalidade burguesa como subsídios para entender a estrutura das políticas sociais atualmente.

Conforme visto em itens anteriores as políticas sociais são respostas do Estado capitalista às manifestações imediatas da questão social, objetivando amenizá-las e perpetuar a ordem estabelecida, sabendo que, a essência da questão social nunca é alterada na sociedade comandada pelo capital; embora sejam tratadas as suas diferentes manifestações ou expressões na busca por atenuá-las. Deste modo, a questão social é atendida de forma fragmentada, e para tanto, são classificadas e enfrentadas através de ações segmentadas, conhecidas como políticas setorializadas. Ou seja, para cada “problema singular” direciona-se uma ação particular vinculada a uma política social específica, definidas como políticas setoriais.

Essa lógica de intervenção orienta-se por uma compreensão da realidade entendida como um somatório de partes vinculadas funcionalmente. Essa forma de pensamento impregnado pelo positivismo que naturaliza o real denominado como racionalidade burguesa⁸, tem sua origem na sociedade capitalista, ou seja, na sociedade moderna que se apoia na apropriação privada dos meios de produção (pela burguesia) e na extração e apropriação da mais-valia produzida pelo trabalhador.

⁸ Para melhor explanação sobre o termo racionalidade burguesa e entendimento de suas categorias analíticas verificar GUERRA (2007).

É evidente que tal exploração necessita de fundamentação e legitimação em determinada estrutura social e para tanto, são criadas instituições, legislações, mecanismos etc. que favorecem a institucionalização da ordem burguesa e reproduzam a sua lógica de funcionamento assentada na exploração do trabalhador. Amparada nesse arcabouço legal e institucional, a classe dominante articula os meios necessários para manipulação da vida social. Segundo Guerra,

Nesse âmbito, a classe burguesa recorre a instâncias de mediação de naturezas distintas, mas que ao serem articuladas possibilitam manter a exploração dos trabalhadores, no plano concreto, por meio de mecanismos repressivos, e no plano ideológico, tanto pela intervenção do Estado quanto pela via das práticas profissionais (2007, p. 121).

Para esta autora, a fundação e instrumentalização dos aparelhos técnicos da sociedade – e dentre eles o Estado que se apresenta como um dos principais aparelhos que compõe a estrutura societária – são influenciadas pelo pensamento positivista que orienta e estrutura as intervenções baseado nas seguintes características: objetividade, neutralidade e fragmentação. Envolvidas neste modo de administração das intervenções no social, as relações estabelecidas no cerne do desenvolvimento capitalista são impregnados de princípios racionalizadores que contribuem com o processo de mistificação da realidade. Nesse sentido Guerra (2007), apoiada em Marx, destaca, dois destes princípios que são de extrema importância para o entendimento das relações que compõem a sociedade capitalista. A respeito do primeiro elemento a autora sinaliza a alienação como um fenômeno negativo na qual o trabalho (fruto da realização das habilidades humanas) desumaniza e escraviza o homem, e ainda, conduz a vida social a ser medida pela propriedade de bens,

as relações sociais entre produtores aparecem como relação entre coisas; a essência individual de trabalho foi transformada em capacidade média, a mercadoria, materialização da força de trabalho, foi transformada em dinheiro, e com isso “apagam-se todas as diferenças”. (...) A “inversão de individualidades” operada nas relações de produção capitalistas, não é apenas a *forma por meio da qual as relações sociais se expressam*; mais do que isso, é a *aparência necessária* sob a qual revestem todas as relações capitalistas. Esse quiproquó, expresso por meio de categorias econômicas, atribui a essas

relações sociais um caráter “natural”, objetivo. Essa objetividade atribuída as relações entre pessoas no processo de troca é a forma histórica específica de existência que os homens criaram nas sociedades capitalistas, forma esta que, dada a sua *aparência* “racional”, retira-lhes as possibilidades de percepção dos aspectos subjetivos, valorativos, subjacentes a essa relação (GUERRA, 2007, p.119).

E como segundo elemento racionalizador enfatiza-se o fetichismo, visto aqui como uma das formas de alienação; apresenta-se no ato de “satisfazer as necessidades sociais” na “relação de troca entre pessoas” (idem, p.119-120). A autora indica que essa “é uma forma mistificada de ocultar as relações sociais” (idem, p.120) presentes no modo de produção do capital, ou conforme afirma Rubin, “é a expressão reificada do trabalho social no valor das coisas”. “Assim, a teoria da alienação prepara e subsidia a sua apreensão do fetichismo, como uma forma particular de alienação, que adquire na sociedade burguesa madura, contornos e determinações específicas, que tomam a forma de relações reificadas” (apud Guerra, 2007, p.119-120). Da mesma forma que estes princípios racionalizadores envolvem as relações consolidadas na sociedade capitalista, também estão dispostos nos instrumentos utilizados para organizar as composições socioeconômicas capitalistas.

Tais mecanismos permitem uma reorganização dos fundamentos do capital, de modo que possibilite o funcionamento de seu ciclo, mascarando novamente a real essência do modo de produção capitalista e da origem da questão social, quando evidenciada situação de descontrole na sociedade.

As políticas sociais como um instrumento desta estrutura, não poderia ter outras características que diferem das estratégias racionalizadoras para o tratamento da questão social, que mesmo sendo resultado de um movimento ambíguo – de um lado são consequências do poder de organização e reivindicação da classe operária e por outro são concessões para propagação do sistema – neste âmbito adotam métodos que favoreça o caráter fetichizador das relações capitalistas. De acordo com Guerra,

Ao incorporar os princípios “cientificistas” da racionalidade do processo de trabalho, converte o político em técnico-burocrático. Com estes vetores, que comparecem nas suas representações e dão o tom da sua racionalidade, o Estado busca operar e mediar o minado campo no qual se confrontam os antagonismos entre capital e trabalho, via políticas sociais (2007, p.131).

Permeadas por este perfil racionalizador, o desenho das políticas sociais se fundamentam em uma estrutura técnica-operativa, fragmentada, utilitária e imediatista ocasionando soluções paliativas e práticas reducionistas que oculta os fundamentos da dinâmica social. E desta forma o Estado concretiza sua função fetichizadora como mediador das tensões originadas da relação capital versus trabalho. Não obstante, aliado a este processo, incorpora-se tais princípios no “conjunto de valores ético-morais” (Guerra, 2007, p.127) dominantes no modo de produção capitalista que contribuem com o processo de naturalização das tensões tratando-as como “carências de caráter individual” (idem, p.128), responsabilizando os indivíduos por seus “fracassos”. Nesta linha de raciocínio Guerra (2007) aponta para as consequências da racionalização destas relações, subsidiadas por correntes positivistas e amparadas nas ciências naturais, afirmando que ao comparar a administração das relações sociais à condução dos fenômenos naturais sentenciam-se a intervenção da questão social a esfera da moral.

Sendo assim, o ato de afastar a questão social da sua verdadeira essência, ou seja, das relações sociais predominantes no modo de produção capitalista, relacioná-la a dimensão moral e tratá-la como problemas individuais, fracionando-a em “questões sociais”, implica no desfecho de apresentar medidas interventoras que compartilhem a mesma particularidade fragmentária, de caráter compensatório, conforme afirma Guerra,

As consequências do modo de aparecer das políticas sociais na sociedade capitalista brasileira, resultantes do processo de racionalização estatal, são múltiplas. Ao isolar as questões sociais do âmbito das relações de trabalho, (...), o Estado acaba por obscurecer a organicidade entre as políticas sociais e processo de acumulação/valorização do capital. Ao fragmentar as questões sociais numa pluralidade de modalidades e setores constituídos em “campos” nos quais serão tratadas as “anomalias” da sociedade, “tipificadas em políticas sociais” (2007, p. 137).

Portanto, a influência da racionalidade burguesa na constituição e operacionalização das políticas sociais perpassa pela perspectiva de encobrir o real sentido das relações capitalistas, dando um aspecto distributivo daquilo que foi expropriado do trabalhador, no entanto, a lógica formativa das políticas públicas nega qualquer vestígio distributivo e socializador.

2.1 O ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICAS SOCIAIS: UM BREVE HISTÓRICO

O Estado impregnado pela cultura política brasileira apresenta algumas particularidades que incidirão na formulação das políticas sociais, dentre esses traços importa destacar o clientelismo⁹ e o peso da tradição escravocrata, presente nos primórdios da formação do capitalismo no país, que marcaram e marcam até hoje o país.

A questão social que, até década de 1930 foi ignorada pelo Estado (e pelas classes dominantes) ou tratada de forma repressiva pelos grupos dominantes, somente há poucas décadas passa a ser vislumbrada como alvo das intervenções do poder público. A partir de 1930 adquire uma nova visibilidade diante da consolidação da sociedade capitalista, quando passa a ser enxergada como um problema que coloca em risco a “paz social” e a ordem burguesa. A intervenção do Estado então, se faz necessária para perpetuação do desenvolvimento do modo de produção capitalista.

As relações de escravidão não plenamente superadas, contribuíram com a formação do Estado moderno brasileiro, sendo umas das principais responsáveis pelo desenvolvimento econômico no período histórico até finais do século XIX. As populações mais empobrecidas, na sua maioria negra, além de ser mão de obra escrava utilizada em todos os setores da economia – desde os engenhos de cana de açúcar, plantações de café,

⁹ O clientelismo político é caracterizado por “mecanismos de controle político baseados na troca de favores e barganhas entre sujeitos desiguais e que miram a conquista da cooptação na relação social e política” (Lenardão, 2012, p. 2)

até os afazeres domésticos da casa de seus senhores – também eram vítimas de inúmeros maus tratos e viviam em péssimas condições (moradia, higiene, alimentação etc.) (CUNHA, 2005).

No Brasil Colônia a necessidade da escravidão impregnava o discurso dos proprietários de terras para justificar o progresso do país, nesta linha de reflexão a autora diferencia dois tipos de escravidão,

o patriarcal, que se caracterizava por uma economia natural e, também, o colonial que visava a produção de bens comerciáveis e lucrativos, de forma que a escravidão se estabeleceu como “tipo fundamental e estável de relação de produção” (CUNHA, 2005, p.15)

Sendo de um tipo ou de outro, a escravatura mais do que um ato de dominação e crueldade consistia como uma prática “necessária e obrigatória” (idem, p.16) para a sociedade naquele contexto.

Cunha (2005) afirma que no século XIX inúmeras medidas foram adotadas com o objetivo de finalizar a escravidão no Brasil – mais do que uma questão altruísta em relação a outro ser humano, a abolição da escravatura foi um reposicionamento do quadro político e econômico do país –, pressionado pela Inglaterra o Governo Brasileiro, em 1850, promulgou a Lei Eusébio de Queirós proibindo o tráfico de escravos, no entanto, não podemos desconsiderar a influência dos movimentos abolicionistas integrados por intelectuais, políticos – que desejavam a República –, negros que fugiam para os quilombos e imigrantes da Europa que impulsionaram a campanha pelo fim da escravatura – nos anos subsequentes outras leis foram promulgadas até a abolição, como a Lei do Ventre Livre em 1871 e a Lei dos Sexagenários em 1885.

Para Cunha, neste cenário pressionado por tais movimentos de cunho social e político o Império Brasileiro assina a Lei Aurea em 1888, declarando o “fim” da escravidão no Brasil. Desprovido do apoio popular, o governo de D. Pedro II conta

também com o descontentamento dos grandes fazendeiros que perderam mão de obra gratuita, propiciando e favorecendo ainda mais o movimento republicano.

Após a abolição os rastros do escravismo persistiram na sociedade brasileira. Se outrora os escravos eram torturados e explorados, agora com a liberdade a população negra não tinha meios para retirar o seu sustento – uma vez que não foram criadas condições mínimas de sobrevivência autônoma aos negros – sendo obrigados a se submeterem às árduas jornadas de trabalhos para garantirem sua reprodução.

De acordo com Cunha,

Após a abolição, os negros tiveram uma certa dificuldade para integrar-se à sociedade brasileira, pois as reformas agrária e educacional pregadas pelos abolicionistas, nunca se concretizavam. Além disso, os negros passaram a concorrer, no mercado de trabalho, com os imigrantes europeus, sendo que, no decorrer do século XX, surgiram inúmeros movimentos que visavam a defesa dos direitos da população negra, e lutavam pela cidadania plena dessa população, formando, assim, uma classe social considerada inferior e desfavorecida economicamente (2005, p.22-3).

Constituindo grande parte da classe trabalhadora brasileira, os negros viviam um processo de marginalização, não tinham terra para produzir, não tinham emprego, não tinham acesso à escola, ou seja, nenhum direito na sociedade nascente. Essa era a realidade social e o perfil não somente da população negra, mas da classe subalterna no final do século XIX, que se submetia e era submetida a precárias condições de trabalho e de vida.

Segundo Medeiros et al. (2005), com o processo de proclamação da República que se iniciava observam-se algumas alterações na organização societária brasileira no período de 1889 a 1930, a começar pela segunda Constituição do país que, influenciada pelo federalismo implementado nos Estados Unidos, defendia a idéia que cada estado tivesse autonomia para criar suas próprias políticas, impostos, eleições etc., sem o envolvimento do governo federal nas decisões locais. Um dos objetivos principais era conservar o poder político nas mãos da elite formada por grandes fazendeiros e famílias que concentravam o poder econômico.

E, desta maneira também foram sendo desenvolvidas as ações nas áreas de saúde e educação, sem nenhum tipo de articulação entre os estados ou entre as políticas públicas – mais uma vez o povo fica à margem das decisões tomadas pela elite, e do que achavam necessário para o crescimento do Estado, conforme afirmam Medeiros et al.:

Os estados também seriam responsáveis pela implementação de programas nas áreas de saúde e educação. Isso quer dizer que, mesmo que uma epidemia atingisse vários estados ao mesmo tempo, o combate seria feito por estado, independentemente de onde se situasse a origem do problema (2005, p. 21)

Com a influência do federalismo e o poder político nas mãos da oligarquia, a estrutura societária no Brasil não passava de um jogo de troca de favores, onde os coronéis mandavam e desmandavam segundo suas necessidades. Com a economia baseada na agroexportação e grande parte da população vivendo na área rural, os latifundiários eram praticamente a única alternativa de sobrevivência para os trabalhadores rurais, que sofriam com as péssimas condições de vida e de trabalho. Para Medeiros et al. “os trabalhadores rurais não contavam com nenhuma forma de proteção pública” (2005, p. 25), o que reforçava ainda mais a dependência dos camponeses aos coronéis, estabelecendo uma relação clientelista muito forte na cultura do país.

Já nos centros urbanos a situação da classe trabalhadora não era muito diferente, em busca de melhoria de vida muitos camponeses dirigiam-se do campo para a cidade procurando oportunidades de emprego que lhes garantissem o mínimo para sobreviver; acrescido isto, muitos ex-escravos – após a abolição – e imigrantes que vieram da Europa para substituir a mão de obra escrava, contribuíram com o crescimento das cidades, que não tinham nenhum suporte para sustentar tal contingente. De acordo com as ideias de Medeiros et. al. (2005, p.26), o resultado de todo este movimento eram poucas oportunidades de empregos com vínculos formais, aumento de empregos temporários com baixa remuneração, expansão de cortiços como forma predominante de moradias, falta de saneamento, surtos de epidemias, dentre outros problemas.

O poder público que pouco intervinha nos problemas urbanos, se ausentava de sua responsabilidade em oferecer condições mínimas de sobrevivência para a população mais pauperizada. Medeiros et al. (2005) afirmam que o Governo era indiferente em relação às políticas sociais deixando o povo aos caprichos de pessoas e instituições filantrópicas ou de entidades religiosas, como por exemplo, a Igreja Católica.

Os primeiros vestígios de intervenção estatal no contexto da primeira república orientadas por uma concepção higienista foram, segundo Medeiros et. al (idem.) na área da saúde e se concentraram nos grandes centros urbanos devido às condições de vida insalubres da classe trabalhadora e aos inúmeros problemas de saúde que assolava a população. Programas de vacinação e de “reforma” urbana – esta consistia principalmente na expulsão da população mais pauperizada dos centros urbanos – foram colocados em prática no início do século XX. Os mesmos autores destacam que em 1890 houve uma iniciativa do poder público em relação à regulamentação do trabalho infantil, que seriam as bases da assistência à infância desvalida, mas que pouco foi cumprida pelas grandes fábricas. Já no campo, a situação era de extrema pobreza o que reforçava o papel do coronel como benfeitor de seus empregados, alimentando a relação de favor marcante da cultura política brasileira, situação que perdura ainda hoje.

O início do processo de industrialização traz algumas mudanças importantes no contexto brasileiro que vão desde alterações no quadro econômico até as ações governamentais e fortes alterações no movimento dos trabalhadores no que diz a sua organização e estratégias de luta. Apesar do panorama de avanço proporcionado pelo início da industrialização no Brasil, as circunstâncias sociais deste “progresso” eram evidenciadas a continuação das péssimas condições de trabalho, longas jornadas laborais, inchaço urbano e na falta de mecanismos de proteção social estatal. Tais condições colaboravam para o estado de insatisfação da classe trabalhadora, exemplos dessas

insatisfações encontram-se nas lutas acontecidas entre os anos de 1917 e 1918, quando nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro aconteceram grandes greves operárias. Segundo Medeiros et al.(2005) a mobilização dos trabalhadores era liderada por imigrantes europeus com grandes influências anarquistas e que lutavam por melhores condições de trabalho e de vida, e o Estado interferia com a finalidade de desmobilizá-los. No período anterior a 1930, ainda que existissem reivindicações sociais - o Estado atrelado aos interesses das oligarquias dominantes -, a questão social era encarada como uma questão ilegítima, subversiva e combatida por meio de aparelhos repressivos. Era visualizada como algo ilícito, um crime político, entendida como “caso de polícia”¹⁰ como indica Cerqueira Filho (1982).

A repressão policial e a fragmentação da classe trabalhadora enfraqueceram o movimento de pressão política dos operários, e seus reclamos ficam por conta de algumas categorias do setor industrial, entre eles, os ferroviários e marítimos, setores fundamentais para o projeto de desenvolvimento na época. E assim, as primeiras regulamentações de proteção social aos trabalhadores se destinaram a estes setores.

A primeira foi em 1923 influenciada pela lei do deputado Eloy Chaves criou-se a Caixa de Aposentadoria e Pensão¹¹ dos ferroviários (Medeiros et. al., 2005).

¹⁰ O termo “caso de polícia” é explicado por Cerqueira Filho em sua obra: “Nos momentos conjunturais de aguçamento da crise de hegemonia no Brasil, a “questão social” se define como uma questão que deve ser resolvida na base dos aparelhos repressivos do Estado. Isto define a questão social como uma “questão de polícia” que, sem deixar de ser política, passa a ser resolvida com predomínio de uma de suas dimensões, a repressão efetiva, prática.” (1982, p.28).

¹¹ Segundo Medeiros et al. a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários consistia em “um fundo mediante a contribuição dos empregadores, empregados e do Estado (neste caso, por meios de recursos adicionais de tributação, especialmente impostos, ou seja, recursos extraídos do público), com o objetivo de garantir ao empregado parte de sua renda no momento de desligamento da empresa - por velhice, invalidez ou tempo de serviço -, ou a seus dependentes, em caso de morte do contribuinte. (...) Não se tratava, pois, de um direito de cidadania, inerente a todos os membros da sociedade, mas de um compromisso privado entre empregados, empregadores e Estado, derivado do status da empresa. (...) A expansão desse “sistema” de proteção cobriria basicamente os setores centrais da economia, especialmente que, como portuários, ferroviários e marítimos, fossem centrais para exportação.” (2005, p. 33-4)

Portanto podemos perceber que o período que engloba o Governo Imperial e a Primeira República as iniciativas estatais em relação ao social são bem residuais, algumas campanhas de vacinação, o movimento sanitarista que impulsiona fortemente a organização para saúde pública, algumas atividades de urbanização e a supervisão do funcionamento das CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões), estão entre elas. Estas ações sem nenhuma ou com limitada articulação, pouco resolvia os infortúnios que assolavam a população.

Com a “queda” da República Oligárquica em 1930 e a crise do setor exportador o Brasil entrou um contexto de reorientação da política econômica e conseqüentemente da política social, o processo de expansão industrial diversificou o arcabouço produtivo, o que culminou na ampliação de setores e práticas de produção que precisavam de proteção estatal. De acordo com Paiva “a década de 1930 é o ponto de referência histórica mais emblemática do processo de intervenção estatal brasileira no âmbito das políticas sociais. É o momento chave da modernização industrial” (1999, p.14).

Uma nova posição em relação à questão social é adotada. O governo assumido por Getúlio Vargas a legitima perante o Estado buscando evitar e amenizar os conflitos que nas décadas anteriores ganharam força e questionaram o poder vigente. Desta forma procurava solucionar os problemas que surgiam entre patrões e empregados e ao mesmo tempo regulava as atividades sindicais de perto.

Dessa sorte, Vargas, atento a essas necessidades de legitimação e acumulação, estruturou e implementou uma ampla legislação social e trabalhista, explicitada sobretudo na regulamentação da organização sindical, que passou a ser diretamente atrelada ao recém- criado Ministério do Trabalho (Paiva, 1999, p. 16)

Os sindicatos a partir daí, com funções delegadas do Poder Público, ao invés de agirem livremente em busca de direitos, ficavam na dependência exclusiva do Ministério do Trabalho que distorciam suas atividades para aspectos assistencialistas e encaram os movimentos grevistas como ilegítimos.

Nesta década alguns ministérios e outras instituições foram criados pelo Estado. Estes, de certa maneira, acabaram por influenciar diretamente no desenvolvimento da questão social no Brasil. Conforme afirmam Medeiros et al. (2005) constituíram-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Nos anos seguintes surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões - 1933 (IAPs), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e dos Bancários - 1934, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários-1936. Em 1938, os Institutos de Aposentadoria e Pensões para Trabalhadores do Transporte e Carga e Assistência dos Servidores Cíveis. Outras categorias estariam cobertas pelas caixas de aposentadorias e pensões existentes antes de 1930, visto que, muitas empresas adotaram este plano de proteção para seus empregados – cabe aqui ressaltar que diversas vezes estas caixas foram utilizadas como medidas de resgate às dificuldades financeiras pela qual as empresas passavam, desvirtuando-se de seu propósito inicial e prejudicando somente a classe trabalhadora.

Em 1938 também foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que dentre suas funções estavam a de organizar o Plano Nacional de Serviço Social, sugerir implementações de ações sociais e estudar a liberação de subsídios governamentais às instituições privadas. No entanto, o CNSS não exerceu de fato a sua finalidade, servindo mais como distribuidor de verbas e subvenções, favorecendo o clientelismo político.

Nos anos subsequentes algumas atitudes priorizando setores como educação, saúde, segurança etc. são estabelecidas sem, contudo, resolver de forma eficaz as mazelas que atormentam a classe trabalhadora.

Medeiros et al. (2005) sinalizam que em 1940 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) que junto ao Ministério da Justiça tinha como dever a recuperação e controle da infância desvalida. Na área de educação em 1942 foram criadas instituições

que se dedicavam a prática do aprendizado profissional, são elas o SENAI e SENAC. Neste mesmo ano foi instituída a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão que associado ao Estado cuidaria dos serviços relacionados à Assistência Social, na mesma linha em 1946 foram criados o SESI e o SESC, que oferecia aos trabalhadores da indústria e do comércio e seus dependentes serviços sociais, e a Fundação Leão XIII que na área de educação tinha como finalidade atender aos grupos mais pauperizados da população do Rio de Janeiro. Este conjunto de instituições, que mescla participação estatal e privada, por um lado contempla algumas das necessidades dos trabalhadores, por outro lado controla com serviços filantrópicos e assistenciais a parcela desvalida da população.

Outras medidas foram assumidas pelo governo brasileiro no período de 1930 a 1954, entre elas, contemplam também: o salário mínimo, as férias remuneradas, a assistência à saúde, à maternidade e à infância. O governo de Vargas em 1943 promulga a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que “sistematizou e ordenou um enorme volume de decretos e regulamentos anteriores” (Medeiros et al., 2005, p.51). No ano de 1951 ainda foi criada a Fundação da Casa Popular, visando melhorar as condições de habitação da classe operária.

Apesar de tantas mudanças no aspecto social, esta fase da política econômica e social brasileira só beneficiou aqueles cidadãos que se enquadram no que alguns autores chamam de cidadania regulada, ou seja, só eram beneficiários deste conjunto de leis e regulamentações quem tinha sua profissão reconhecida pelo Estado.

Paiva corroborando com tal ideia afirma que,

Essa incorporação seletiva baseava-se, então, no critério da “estratificação ocupacional”, que matinha os direitos de cidadania vinculados ao lugar que o indivíduo ocupava no processo produtivo, através de dispositivos como a posse de carteira de trabalho assinada como passaporte imprescindível à obtenção de direitos sociais (os sistemas de saúde e previdência, por exemplo, excluía todos os trabalhadores rurais e urbanos do mercado informal, situação conservada em parte até a Constituição de 1988) e inclusive de direitos civis (sem a carteira assinada, o trabalhador era considerado vadio e podia até mesmo ser preso) (PAIVA, 1999, p. 17).

Mais uma vez os cidadãos se deparam com a insuficiência estatal no reconhecimento de seus direitos, sendo impostos a limitações de um Estado regulador e eficiente mecanismo de acumulação capitalista. A tentativa de articulação entre as instituições citadas e conseqüentemente entre as diferentes políticas, apesar dos esforços não passou de uma tutela moralizadora, que criminalizava a parcela da população mais miserável, que tratava seus serviços como benesses e caridades. Esta “tradição” filantrópica apoiada pelo governo que ainda hoje influencia a mentalidade social dos cidadãos dificultava e dificulta a efetivação dos direitos sociais.

Com a Ditadura Cívico Militar que se instaurou no país em 1964, o que antes era tutelado passou a ser controlado. O governo militar centralizava todas as decisões no âmbito do poder Executivo, os sindicatos foram reprimidos e classe trabalhadora se antes era cooptada numa tentativa de amenizar conflitos, agora não participava dos processos decisórios da nação. No que se refere às políticas sociais, inúmeras alterações foram evidenciadas. Estas ações apesar de terem uma característica autoritária estimularam a ampliação do sistema de atendimento, a uniformidade e equidade dos benefícios. Segundo Draibe (apud Medeiros et al.) “esse é o momento em que efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos” (2005, p. 69). Seguindo a linha de raciocínio da autora estas modificações nas políticas sociais seguiam uma tendência à universalização dos benefícios, a fim de superar a estrutura fragmentada e excludente das mesmas.

No âmbito da previdência todos os IAPs foram unificados no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) criado em 1966, englobando os modelos de aposentadoria, pensão e seguro saúde. Nos anos seguintes – diga-se a década de 1970 – houve uma expansão na cobertura previdenciária incluindo segmentos que anteriormente eram excluídos do sistema.

O processo de expansão da cobertura previdenciária a outras categorias profissionais ocorreu no decorrer desta década, com as seguintes medidas: inclusão de empregados domésticos (1972); regulamentação da inscrição de autônomos (1973); instituição do amparo previdenciário aos maiores de setenta anos de idade e aos inválidos não segurados (1974); e extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregados rurais e a seus dependentes. (MEDEIROS et al., 2005, p. 71)

Mesmo ampliando a cobertura previdenciária, grande parte dos trabalhadores continuava de fora deste sistema de proteção, inclui-se os desempregados, os empregados sem carteira assinada e aqueles que trabalham por conta própria. A estes restava recorrer às antigas práticas filantrópicas e caritativas para suprir suas necessidades em caso de velhice ou doença.

Conforme Medeiros et al. (2005), na área da saúde, ainda que, tenha se reunido todos os sistemas de seguro saúde no INPS e abarcasse gratuitamente todos os segurados, isto não foi suficiente para atender a população. O INPS teve grandes dificuldades em sustentar e financiar o modelo de saúde curativo, o que impossibilitou a realização de serviços de qualidade. A lógica do sistema de saúde ficou explícito no seguinte molde: aqueles que podiam pagar optavam por um plano de saúde particular, os segurados do INPS recebiam serviços de péssima qualidade e os desprovidos de segurança monetária e estatal só conseguiam atendimento médico emergencial nos hospitais públicos.

No contexto da ditadura também foi criado o Banco Nacional da Habitação e alguns fundos como o Salário Educação, o FGTS e o PIS/PASEP que a priori tinham como finalidade custear ações no campo da educação e da habitação, mas que na verdade pouco ou quase nada beneficiou as camadas mais pauperizadas da sociedade. No campo da assistência social, parcamente modificou-se a estrutura que existia antes de 1964. A LBA foi incorporada ao Ministério da Previdência e Assistência Social criado em 1974 e seus planejamentos e ações eram de caráter centralizado, apesar da grande oferta de serviços havia uma “grande descontinuidade de programas, ausência de mecanismos de planejamento, de avaliação e de integrações de ações” (idem, p.77). Ademais as

denúncias de corrupção e de uso clientelista da Instituição acabaram por manchar sua reputação.

O SAM que anteriormente encarregava-se da infância desvalida da sociedade foi substituído pela Fundação Nacional do Bem- Estar do Menor (FUNABEM), devido às denúncias de ineficiência ao seu objetivo inicial. A FUNABEM pautada na referência de apoio a família e à comunidade, e com um modelo organizacional diferenciado também não conseguiu livrar-se das práticas de maus – tratos e da imagem de criminalização aos seus assistidos. (Medeiros et al., 2005)

Em suma, percebe-se que a proteção social desenvolvida no período de 1930 até fins da década de 70 foi baseada na meritocracia, ou seja, o acesso a bens e serviços estava integralmente atrelado ao pertencimento do indivíduo a cidadania regulada, contribuindo imensamente para reiterar ainda mais o sistema de assistencialismo, do favor e da doação, assim como, as formas de clientelismo já desenvolvidas no Brasil.

Os anos 1980 foram marcados pelo processo de redemocratização do país e a ascensão dos movimentos sociais que torna mais ativa a participação da sociedade brasileira na luta contra o regime militar. Em consonância a este contexto está a emergência de um forte movimento político operário, que reivindicava por mudanças no cenário político, social e econômico. A convocação de um Congresso Constituinte logo após a morte de Tancredo Neves – presidente eleito em 1985 – daria início a um novo panorama as políticas sociais brasileiras. A Assembleia Nacional Constituinte que teve participação popular nunca antes visualizada no contexto brasileiro, introduziu a nova Constituição a esperança de realização da plena cidadania, ou de ao menos um resgaste social para a classe trabalhadora. (IDEM, 2005)

No reconhecimento dos direitos sociais como fundamentais para o homem, institui-se na Carta Magna de 1988 um modelo de proteção social sob responsabilidade

do Estado e da sociedade que incluísse todos os segmentos da sociedade brasileira e que pudesse articular diferentes política sociais para amenizar as sequelas da questão social. Surge então um novo modelo de proteção social apoiado na ideia de Seguridade Social, que tem em seu formato a inclusão e articulação de três políticas públicas: a saúde, a previdência e a assistência social. Seguindo a ideia de universalização ao acesso a bens e serviços, o sistema de saúde torna-se universal e gratuito, o sistema de previdência é destinado àqueles cidadãos contribuintes e a assistência social para quem dele necessitar, buscando abarcar a camada mais pauperizada, historicamente excluídas da proteção do Estado. Instaure-se então, um sistema de proteção social que visa contemplar todos os segmentos da população, que tem como ponto de partida uma redefinição dos próprios conceitos de cidadania até então vivenciados, entendendo que a seguridade social é um direito de todos os cidadãos e que é uma obrigação do Estado proteger a todos independente da sua contribuição.

2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A configuração do modelo de assistência social que atualmente predomina no Brasil passou por enormes mudanças, principalmente no que diz respeito à sua conceituação e seu marco regulatório. A partir da Constituição Federal de 1988 a assistência passar a integrar o tripé da Seguridade Social, e reconhecida como política pública não contributiva, amplia e define de forma mais clara os projetos, programas e serviços, assim como seus objetivos e passa a ter uma base de financiamento definida. Levando em consideração esses elementos, nossas reflexões serão guiadas pela busca em entender o processo de desenvolvimento institucional da política de assistência até a aprovação da última Política Nacional de Assistência Social (PNAS/ 2004).

A assistência no Brasil enquanto uma das intervenções do poder público para amenizar parte das expressões da questão social, por muito tempo esteve vinculada às práticas filantrópicas e caridosas destinadas aos mais pauperizados e “desvalidos de sorte”, em grande parte exercida por instituições religiosas ou laicas que contavam com a subvenção do Estado brasileiro. Sob a moral cristã essas práticas eram realizadas por voluntários de forma individual ou através de ações organizadas institucionalmente. Esta vinculação histórica estabelece a identificação da assistência na sociedade moderna com o assistencialismo, clientelismo e as ações caridosas.

Nos itens anteriores destaca-se que a questão social no período que antecede a 1930 era julgada como problemas pessoais, dessa forma a condição de pobreza do indivíduo e sua posição na sociedade era concebida como uma decorrência dos comportamentos, hábitos e costumes dos sujeitos concebidos como indivíduos disfuncionais individuais. Compreendidas desta forma as manifestações da questão social, não cabia ao Estado interferir diretamente em algo tão particular pertencente ao mundo do privado, esta função ficaria a cargo de uma rede de instituições filantrópicas e das práticas de caridade e de “ajuda ao próximo”. Para além deste tipo de tratamento as expressões da questão social também eram entendidas como casos policiais, reprimindo qualquer manifestação de revolta ou movimento de luta dos trabalhadores por direitos com prisões e violência.

Segundo Sposati et al. (2007) a assistência neste contexto era atrelada às diversas ações e intervenções na área da saúde, visto o atendimento de internação e asilamento por vezes atribuída a classe mais pauperizada – a parcela da população que mais sofria represálias. As Santas Casas de Misericórdia eram parte das instituições que fazia este tipo de acolhimento no final do século XIX e início do século XX. A assistência se

configurava então em um dos mecanismos mais eficientes de controle social das populações pauperizadas utilizados pelo Estado Republicano.

(...) os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada (SPOSATI et al., 2007, p. 42).

Na década de 1930 com o cenário de uma crise econômica mundial, a expansão dos movimentos operários e a mudança de liderança política no Estado brasileiro, o governo de plantão é levado a ter um novo posicionamento frente à questão social. Fazendo um papel mediador entre as reivindicações da classe trabalhadora e os interesses da burguesia, as intervenções estatais tinham não só o objetivo de atender aos reclamos dos trabalhadores, mas também de consolidar e garantir a reprodução do sistema capitalista.

Com a questão social legitimada pelo Estado, as primeiras medidas de intervenção no campo da assistência – lembrando que esta política sempre foi utilizada como “uma ação complementar no interior das diferentes áreas de atuação estatal” (PAIVA, 1999, p.24) – está ligada a formulação e institucionalização dos seguros sociais, a saber, os CAPs e posteriormente os IAPs.

Tal como foi mencionado anteriormente, foram criadas algumas instituições que visavam o atendimento do segmento mais miserável da população, como a LBA instituída em 1942, que foi a primeira grande instituição de assistência social no Brasil, este órgão era responsável pela implementação desta política e que tinha inicialmente como público alvo as famílias de combatentes da segunda guerra mundial. Segundo Medeiros et. al. (2005), após 1946 o atendimento ficou destinado à proteção da maternidade e infância, agregando em seu interior diversos tipos de serviços e parcerias com fundações e institutos de caráter privado, englobando Estado, voluntariado e o empresariado na execução das ações. A presidência da LBA foi reservada à primeira dama, na época a Darcy Vargas, buscando legitimar a imagem

do governo junto às camadas mais pauperizadas, numa campanha de reafirmação da ditadura Vargas, institucionalizando a prática do primeiro - damismo no país.

Não obstante, ainda de acordo com Medeiros et. al. (2005), na década de 1940 foram criadas as instituições do atual Sistema S (SENAI, SENAC, SESC, SESI), na tentativa de agregar medidas assistenciais e educativas às necessidades de mão de obra qualificada para indústria brasileira, e ao mesmo tempo desestruturar a organização política da classe trabalhadora, assegurando as condições necessárias para a expansão e acumulação capitalista. Neste período também foi criada Fundação Leão XIII (1946), cuja intervenção se dava junto a Igreja, atendendo demandas diversificadas no estado do Rio de Janeiro. No entanto, tais medidas contribuíram para reforçar a visão paternalista e clientelista da política de assistência, que mesmo oferecendo ações na tentativa de amenizar as mazelas da questão social, não conseguiu reverter a situação de miséria da população, reforçando a visão da pobreza como uma disfunção individual que poderia ser enfrentada com ações reintegradoras e psicologizantes.

Nos anos 50 com a liderança do país nas mãos de Juscelino Kubitschek, inicia-se a implementação do plano de governo desenvolvimentista, que consistia em um modelo de modernização baseado na abertura para o capital externo, obras de infraestrutura e grande investimento na industrialização, na tentativa de alavancar a economia brasileira. Apesar de tanto empenho na área econômica, a área social mais uma vez é esquecida, e as iniciativas neste campo ficam a cargo da filantropia e setores privados. O financiamento destas intervenções mesmo tendo origem pública fica destinado às instituições civis, que executam os serviços mediante a demanda da população. Nos anos que seguem, poucas modificações são realizadas no contexto social.

A partir dos anos 1960, a assistência vive um processo de críticas e falta de credibilidade perante a sociedade. Segundo Sposati et al. (2007) a prestação de serviços ficou ainda mais limitada e as denúncias de corrupção das instituições destinadas a esta

política dificultaram qualquer investimento ou progresso nesta área até a década de 1990. Os avanços percebidos na conjuntura de Ditadura Militar se concentravam na política de previdência social, priorizando o segmento da população que se encontrava formalmente empregado, reforçando dessa forma a lógica da cidadania regulada. Assim, grande parte da população era excluída do acesso aos serviços saúde, educação, previdência etc., aprofundando a situação de miserabilidade na sociedade.

Retornando as análises de Medeiros et. al. (2005), vemos que em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e dentro deste a Secretaria de Assistência Social (SAS) que tinha como objetivo coordenar programas e ações nesta área, evitando a adoção de atividades similares sem articulação e o desperdício de recursos exacerbadamente. Posteriormente, em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) em mais uma tentativa de efetivar a fiscalização e supervisão das instituições que prestavam serviços assistenciais.

A década de 1980 conforme já citado, foi um período em que o Brasil passou por intensas modificações políticas sob o regime autoritário. O quadro de crise social e política direcionavam o país para uma reorganização política, abrindo-se brechas para o avanço das tendências à democracia, como nos demais países da região. A pressão social por uma nova Constituição aumentava ao passo que crescia o volume de movimentos e grupos sociais e políticos que exigiam o alargamento dos direitos em todos os âmbitos da vida humana. Diante disso, a convocação e mobilização, de diversos setores da sociedade civil, para participação na Constituinte marcam a luta da classe trabalhadora pelo reconhecimento por direitos de cidadania. (Porfírio et al. 2000)

Estabelece-se com a Constituição Cidadã de 1988 o compromisso de ampliar e democratizar a proteção estatal e de estruturar um esquema de seguridade social nunca antes vivenciada na história do país. Segundo Porfírio et. al. “estrutura-se no país um

paradigma legal-institucional, via Constituição Federal, que delineia os fundamentos para a construção de um Estado de Bem-estar de cunho universalista e institucional, com fortes elementos democratizadores” (2000, p. 24). Os pressupostos assegurados na Carta Magna de 1988 direcionavam a gestão da seguridade social para um campo de integração e articulação entre as diferentes políticas setoriais.

É neste contexto que a assistência tem um salto qualitativo, reconhecida como política pública de seguridade social, tornando-se parte integrante do modelo de proteção adotado, buscando reverter a sua posição de política subalterna frente às outras medidas interventivas do Estado. Contudo, para consolidar sua nova posição no contexto brasileiro era necessário um conjunto de leis complementares que viabilizassem sua implementação. Embora a conjuntura fosse favorável às reivindicações da classe trabalhadora, os anos posteriores à Constituição – anos 1990 – se caracterizaram por forte influência dos ideais neoliberais, impedindo o desenvolvimento e aprovação de tais legislações.

Todavia, este momento não se passou sem conflitos; se por um lado havia apoio de determinados setores da sociedade para a consolidação dos dispositivos constitucionais, por outro, havia grande resistência, principalmente por parte de setores afinados com o ideário neoliberal, que naquele momento (1990) se aprofundava no país (PORFÍRIO et. al., 2000, p. 24)

Assim como as demais políticas constituintes do tripé da seguridade social, a assistência precisava de uma lei orgânica que reafirmasse sua posição de política pública, garantindo o status de direito social. Mas somente em 1993 em consequência da pressão política que os movimentos sociais, profissionais da área, organizações não governamentais e demais grupos organizados em defesa da política de assistência social exerciam pressão sobre o governo, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi aprovada, depois de ser vetada pelo presidente Fernando Collor de Melo. Entre a sua elaboração e sua aprovação, inúmeros seminários e debates foram realizados no intuito

de assegurar diretrizes e objetivos que proporcionassem a qualidade desta política como direito de cidadania.

Com a regulamentação dos artigos constitucionais referentes à assistência, esta esfera da política social adquire importância diferente daquela apresentada durante anos na sociedade brasileira. Passa do campo do patrimonialismo, do assistencialismo e do favor para o âmbito público como dever do Estado. Alcançando o patamar jurídico legal, sua atenção perpassa por planejamentos sistemáticos, ou seja, suas ações demandam continuidade, articulação, avaliação e recursos constantes. Além disso, a visão atribuída ao usuário destes serviços também se modifica. Se antes, sua imagem estava atrelada a questões morais – cabe ressaltar que ainda hoje perdura o discernimento público de classificar tais pessoas como vadios e com caráter duvidoso –, agora se vincula a questão de direitos àqueles mais necessitados.

De acordo com Porfírio et al. (2000) o compromisso estabelecido na LOAS, atesta “uma nova forma de discutir a questão da Assistência Social, dando fim à visão centrada na caridade e no favor” (p. 32). Alguns elementos permitem-nos reconhecer o caráter inovador da LOAS:

- concede à assistência social o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado;
- assegura a universalização dos direitos sociais;
- incorpora a concepção dos mínimos sociais, exigindo a construção de uma ética em sua defesa, mostrando, ao mesmo tempo, que a pobreza e a miséria não se resolvem com a concessão de benefícios;
- possibilita a discussão e o posicionamento em defesa de uma vida digna para todo cidadão brasileiro. (IDEM, 2000, p.32)

Efetivamente, evidencia-se um grande avanço no enfrentamento da pobreza ao ser traçado um documento que prioriza a proteção e segurança daqueles desprovidos dos mínimos sociais. Ratifica-se a Assistência Social como uma estratégia de provimento no atendimento das necessidades básicas, associando sua eficiência na articulação com as diferentes políticas sociais, e desta maneira, proporcionar uma ampla rede de serviços que

beneficiem a população e assegurar a condição de cidadania.

Porfírio et al. (2000) ressaltam também que a LOAS traz consigo as diretrizes de descentralização e controle social colocando a assistência sob novas perspectivas. A descentralização permite as esferas estaduais e municipais organizarem suas ações de acordo com sua realidade, coordenando e executando programas e projetos que cubram as demandas dos habitantes locais, mas, “as três esferas de governo deverão sempre realizar suas ações de forma articulada” (idem, p.34). Assim como, a descentralização, o controle social também é de extrema importância na fiscalização de entidades de assistência social, programas instituídos e nos recursos repassados, e na formulação de políticas, estabelecendo projetos com prioridades locais.

No entanto, o contexto de regulamentação da LOAS apesar de aparentemente se mostrar favorável ao desenvolvimento da assistência social, contrasta com o quadro ideológico político brasileiro da época. O momento era de intenso aprofundamento da ideologia neoliberal. O governo de Fernando Collor de Mello iniciou a Reforma do Estado Brasileiro, tendo prosseguimento nos governos seguintes, a saber: Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. O processo de privatização da estrutura estatal, não só impossibilitou o avanço desta política, como também de outras políticas setoriais, levando-as ao estado de abandono e sucateamento.

Segundo Sposati (2004) na área da assistência o governo de Fernando Henrique Cardoso cria o Programa Comunidade Solidária, liderado pela primeira dama Ruth Cardoso. O programa era responsável pela promoção de ações de caráter emergencial e focalizado visando o combate à fome e a miséria. Tendo como base teórica – ideológica a reforma institucional do Estado Brasileiro, o Comunidade Solidária rompe com os ideais preconizados na LOAS, propondo políticas de urgência, focadas na população mais pauperizada e executadas por parcerias com a sociedade civil, ou seja, a prestação dos

serviços assistenciais e outros se dava através de Organizações Não Governamentais. Ao longo dos anos 90 grande parte das políticas sociais brasileiras esteve subordinada a tal mobilização solidária, infringindo os conceitos promulgados na Constituição Federal e propostos na Lei Orgânica.

Nesta conjuntura os direitos sociais passam por um momento de esvaziamento, mediante a adoção de medidas que beneficiam e declaram o comprometimento do governo com o capital financeiro, o investimento nas políticas sociais mantém-se residual impedindo seu desenvolvimento. Da mesma forma encontra-se a organização da assistência social, que por um lado avançou no arcabouço jurídico legal deixando de ser uma manobra de favor de políticos para se tornar uma política do Estado, e que por outro se manteve estagnada diante das frequentes ofensivas das determinações neoliberais. E assim, durante toda década de 1990 e início do segundo milênio o quadro social no Brasil esteve em estado de precariedade.

Após oito anos, o governo de Fernando Henrique Cardoso deixa um rastro de precarização da estrutura estatal e um contexto de desmonte dos direitos sociais. Tal condição implicou em enorme descontentamento da classe trabalhadora que reivindicava mudanças nas condições de vida da população. Inicia-se então, o processo eleitoral para Presidência da República em 2002. Luiz Inácio Lula da Silva representante da esquerda política vence as eleições “sob condições históricas inéditas no país” (Braz, 2004, p.50). Segundo este autor, a eleição de Lula em um momento de repleta insatisfação, foi mais que simbólico, pois conseguia reunir as demandas de diferentes camadas da sociedade em um único projeto de governo.

Venceu pela primeira vez, o projeto que não representa em sua origem e em sua totalidade os interesses hegemônicos das classes dominantes no Brasil, identificadas nas velhas e novas oligarquias rurais, tanto o latifúndio improdutivo quanto o improdutivo (os grandes produtores rurais do agrobusiness) e na grande burguesia nacional associada ao grande capital internacional (incluindo aí as diversas formas de capital – industrial, bancário e financeiro). Tal conquista política representou uma relativa recusa ao projeto do capital na contemporaneidade: o projeto neoliberal (2004, p. 51).

Entretanto, cabe ressaltar que esta vitória eleitoral se deu através de alianças políticas bem diversas, onde os interesses conservadores também estavam presentes na pauta governamental. Em suma, para chegar ao poder a nova liderança do Brasil precisou fazer acordos com os velhos blocos conservadores do país – tal coligação permitiu que José Alencar filiado ao Partido Liberal (PL) se tornasse vice- presidente. Netto caracteriza a gestão Lula como a “convivência de duas almas em um mesmo governo (...) uma buscaria dar continuidade ao governo FHC, por meio de aprofundamento de suas feições; outra progressista procuraria “dar início ao árduo trabalho de superação de pesadas hipotecas” (apud Braz, 2004, p.51).

As ideias de Filgueiras et al. (2007) demonstram consonância com Braz quando relata em sua obra o processo de transformismo¹² vivenciado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e por Lula, um movimento já esperado por alguns pensadores que observam a conjuntura da reestruturação produtiva e seus reflexos, assim como, o movimento de organização política dos trabalhadores que adota uma postura mais defensiva e fracionada em seu interior. Deste modo, Filgueiras et al. afirmam que o PT entra em um processo de institucionalização “tornando-se um enorme aparelho burocrático” (2007, p.186), diminuindo seu lócus de debates e participação das bases de fundaram e formavam o partido em seu primórdio. Com as decisões mais centralizadas, a aproximação e alianças político-eleitorais com grupos mais conservadores e liberais e a alteração na forma como direcionar sua campanha política, são fixadas as condições necessárias para a vitória eleitoral em 2002. Assim, o transformismo identificado pelo

¹² Na obra “A Economia Política do Governo Lula” de 2007, Filgueiras e Gonçalves tomam como base teórica o conceito de transformismo desenvolvido por Gramsci, que identifica-o como o “fenômeno de assimilação e implementação, por parte de indivíduos (transformismo molecular) e/ou agrupamento políticos inteiros (transformismo de grupos), do ideário político- ideológico dos seus adversários ou inimigos políticos. Sinteticamente, trata-se de um processo de adesão (individual ou coletiva) ao bloco histórico dominante, por parte de lideranças e/ou organizações políticas dos setores subalternos da sociedade, com o abandono de suas antigas concepções e posições políticas” (2007, p.182).

autor no maior e mais influente partido da classe trabalhadora foi um procedimento longo, elaborado e bem articulado para a chegada do PT ao Governo Brasileiro.

Juntamente com isto identifica-se o processo de cooptação dos movimentos sociais e sindicais com a ascensão de PT ao poder – mais do que um partido político de esquerda sempre representou a voz da classe operária mediante as ofensivas das oligarquias do capital -, e o caráter fragmentado das “formas organizativo – políticas” (Braz, 2004, p.51) da classe trabalhadora. Para Filgueiras et al. (2007) são retomados sob novos formatos características bem marcantes da classe dominante como o patrimonialismo, o empreguismo¹³ e o clientelismo¹⁴. A reforma sindical¹⁵, o esvaziamento da participação dos militantes políticos e a perda da essência – as demandas passam de um formato único para interesses e buscas individuais – dos movimentos sociais asseguram um campo de influência política, econômica e ideológica onde o capital tem terreno livre para sua reprodução e subordinar qualquer tentativa que se oponha a ele.

Com traços tão particulares a política econômica do governo Lula se mostra favorável ao capital financeiro, mantendo os acordos estipulados outrora pela gestão de Fernando Henrique Cardoso. Tais medidas teriam rebatimentos nas políticas sociais, aprofundando seu estado de sucateamento. Ao mesmo tempo, procura a legitimação do

¹³Segundo Filgueiras et al. “O governo Lula renovou o patrimonialismo e o empreguismo na relação do governo com as direções dos partidos que compõem sua base de apoio e com os dirigentes sindicais. Os instrumentos são, principalmente, as diretorias dos fundos de pensão das empresas estatais (Previ, Petrus e Funcef) e os conselhos dos bancos oficiais, com destaque para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) do BNDES. Cargos públicos são ocupados por sindicalistas e funcionários do Partido dos Trabalhadores, com poder de decisão sobre o direcionamento de vultosos montantes financeiros” (2007, p.192).

¹⁴ O clientelismo na Era Lula na visão dos mesmos autores acima é conservado da seguinte maneira: “O PT (...) mantém um discurso de esquerda desenvolvimentista, cada vez mais difícil de ser sustentado, e descamba para uma defesa genérica dos pobres, procurando associar-se aos programas de transferência de renda do governo federal. Não obstante as diferenças, *o modus operandi* do governo Lula e do PT não é significativamente distinto daquele do PSDB. (...) O diferencial é o uso funcional das políticas assistencialistas (...) o fenômeno do lulismo que, (...) é “o governo que fala para os pobres, vivencia as benesses do poder e garante mesmo a boa vida aos grandes capitais.” (idem, p. 193)

¹⁵ Filgueiras et al. relatam que a proposta de reforma sindical no governo Lula se caracterizava “com a concentração do poder nas centrais sindicais, fortalece a burocracia sindical e facilita a cooptação dos dirigentes sindicais e os acordos de cúpula, bem como o controle do movimento sindical, com enfraquecimento dos sindicatos de base; além disso, dificulta a greve como instrumento de luta” (2007, p.188)

seu projeto de governo frente à classe trabalhadora consolidando um compromisso dubio com as camadas mais pauperizadas investindo em programas focalizados, ações pontuais, e aparentemente desenvolvendo e aplicando recursos na assistência social, política setorial até então subordinada a outros setores e pouco valorizada por governos anteriores.

A lógica financeira e a natureza concentradora e excludente do modo de acumulação implicam a incapacidade e, mesmo, a impossibilidade estrutural de o modelo liberal tornar-se hegemônico. (...). Resta ao modelo articular de forma precária e marginal a massa pauperizada e desorganizada, por meio de políticas sócias focalizadas e de caráter assistencialista. Daí a necessidade de o governo Lula tentar controlar politicamente os movimentos sociais e sindical por meio da cooptação – material e ideológica – das suas direções. O objetivo é reduzir as tensões e impedir a autonomia do movimento social, dificultando as ações de mobilização e a construção de um projeto democrático – popular alternativo ao do bloco dominante (FIGUEIRAS et. al., 2007, p.190).

É neste contexto ambíguo que a Assistência Social obtém mais uma conquista em seu campo regulatório e legal. A necessidade de uma sistematização que viabilizasse a materialização do que já fora conquistado e que organizasse de forma diferente, coerente e articulada o sistema de funcionamento da assistência desde sua infraestrutura até a orientação de projetos, programas e ações, passando pela reorganização dos recursos humanos implicou na aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A mesma traz como uma grande inovação a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A nova Política Nacional elaborada pela Secretaria Nacional de Assistência Social e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2004, foi resultado de um longo debate nacional que envolveu conselhos de assistência das três esferas governamentais, associações, fóruns, profissionais, pesquisadores e estudantes da área e que “busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange a responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (PNAS, 2004, p.13). Entretanto, é importante mencionar que esta nova Política Nacional vai ao encontro

ao conjunto de mudanças acontecidas na proteção social no mundo todo após os anos 1990.

Segundo Lopes (2006) a implantação do SUAS reafirma as noções presentes na Constituição de 1988 e na LOAS que entendiam que os usuários da assistência social são cidadãos portadores de direitos (“sujeitos de direitos”) e rejeita a designação de populações carentes (entendimento que nega o *status* de direito). Esta política social busca reunir serviços, benefícios, programas e ações em torno de uma organização de estrutura nacional que possam garantir o atendimento às necessidades daqueles que se encontram em situação de “vulnerabilidade social”. Com a premissa de serviços continuados, projetados e executados mediante da demanda de cada região e que atenda a grupos diferenciados fica explícito que a tendência do SUAS é fornecer proteção e segurança dos segmentos entendidos como mais vulneráveis da sociedade.

A autora destaca que este sistema busca respeitar as diversidades encontradas no interior do território nacional “estabelecendo um padrão nacional de realização do direito, o que dá segurança da função de dever do Estado prevista pela legislação.” (Lopes, 2006, p.82). O público que apresenta situação concebida como de risco social apresenta múltiplas demandas que ultrapassam os limites da assistência social, conforme afirma Lopes (*idem*) uma vez que são “necessidades protetivas diferenciadas” (*Idem*, p.83). Para tanto, nessa concepção a PNAS ratifica que para melhor eficiência da rede de serviços assistenciais seria necessário estabelecer uma atuação intersetorial, articulando as diferentes políticas setoriais no enfrentamento das demandas de proteção social.

Sem dúvida tais preceitos que orientaram a elaboração e posteriormente na aprovação da PNAS se mostram como um grande avanço para a política de assistência social que sempre esteve em uma posição subalterna e secundarizada, sendo utilizada

como instrumento de manobra e de barganha política e assim como mecanismo de troca de favores.

Todavia, ao longo deste trabalho expõe-se a ideia que as mazelas da questão social jamais poderão ser erradicadas no modo de produção capitalista, sendo assim seus reflexos apenas podem ser amenizados mediante políticas que atendam as necessidades da população. É nesta linha de raciocínio que será desenvolvido no próximo item ao analisar o entendimento acerca da intersetorialidade e articulação entre as distintas políticas setoriais no âmbito da PNAS.

3 INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A IDEIA DE INTEGRALIDADE EM UM ESTADO FRAGMENTADO

No item anterior discorreu-se sobre a estrutura das políticas sociais no Estado capitalista brasileiro, viu-se que a espinha dorsal do Estado tem como base a racionalidade burguesa na elaboração, administração e efetivação da sua intervenção na sociedade. Com características bem próximas da influência positivista, a gestão estatal é marcada por “fragmentação, excessiva burocratização, paralelismo de ações, endogenia de departamentos, entre outros”, conforme cita Miotto e Schütz (2011, p.4). Este tipo de gerenciamento aplicado na organização da vida pública e na maneira como são ministradas as políticas públicas acarreta na ineficácia das ações governamentais para com a população. Este formato das políticas de Estado dificulta a comunicação entre departamentos, secretarias e até mesmo dentro de uma instituição.

No entanto, antes de refletirmos sobre a desarticulação encontrada na área social, deve-se salientar que entendemos ser impossível dissociar as esferas da economia, da política e do social, uma vez que a partir da lente da totalidade existe uma relação dialética entre a política econômica e a política social. Sabendo que, o modo de produção capitalista produz movimento contraditório quando se trata de seu desenvolvimento – por um lado concentração e acumulação de riquezas e poder e do lado oposto empobrecimento e destituição dos meios de produção –, é notório observar que a forma como a política econômica é conduzida respalda nas condições de vida da sociedade, bem como, nas próprias necessidades para o avanço do capital.

Por sua vez, Vieira afirma que “política econômica e social relacionam –se intimamente com a evolução do capitalismo” (1992, p.15) e ainda acrescenta que estas “vinculam- se à acumulação do capital” (p.15). Mediante tal afirmativa o autor mostra que qualquer reorganização do modo de produção capitalista requer mudanças em

assuntos governamentais e intervenções do Estado na composição econômica.

Como elementos de um todo – o autor expõe que este “todo” refere-se às relações produzidas no âmbito da produção capitalista -, tais políticas refletem o curso que se destina a ação estatal em ampliar ou retrain o progresso do capitalismo em determinada sociedade, portanto, não podem ser estabelecidas como totalidades particulares dentro de uma única esfera. De acordo com as ideias de Vieira (1992) apesar de serem tratadas de maneira distinta estas políticas se complementam, estando uma sujeita à outra.

Contudo, nos países capitalistas há primazia da sobreposição da política econômica sobre a política social, tornando-a submissa ao planejamento de mercado estabelecido, ou seja, primeiro são consolidadas as medidas para garantir o desenvolvimento do mercado, e conseqüentemente as condições necessárias para acumulação capitalista e depois são pensadas as ações relacionadas ao social e as demandas da classe trabalhadora. Em outras palavras, Vieira (1992) explica que em planejamentos capitalistas estabelece-se a prioridade de solucionar adversidades econômicas, beneficiando e priorizando grupos e conexões financeiras; no entanto, estas transações não consideram os impactos em outros âmbitos da vida social.

Pautado no modelo de gerenciamento dos países socialistas, o autor diferencia o modo de planejar ao padrão capitalista apontando que o planejamento de governo não pode ser voltado apenas para problemas técnicos¹⁶, mas ter uma visão ampla dos objetivos e diretrizes que o compõe, bem como do direcionamento político abordado pela gestão.

Complementando as ideias de Vieira (1992), Guerra (2007) expõe que a prática de priorizar os problemas técnicos em planejamentos governamentais, está diretamente associada a “descaracterização da questão política” (p.134) das medidas sociais. Este fator de suma importância se coloca necessário uma vez que, encobrando o aspecto

¹⁶ “Assim, a criação de um certo plano não pode ser incumbência exclusiva de um órgão de planejamento, por tratar-se simultaneamente de uma atividade social e de uma tarefa governamental” (Vieira, 1992, p.24)

político da questão social, esta é desvinculada do processo de exploração do trabalho pelo capital. A autora destaca que o processo de racionalizar os elementos que compõem o planejamento e execução das políticas sociais, que configura o desenho focalizado e fragmentado das mesmas.

(...) no plano ideológico, as políticas sociais devem “aparecer” aos trabalhadores apartadas de interesses de classe. E de fato aparecem, à medida que o aspecto místico que recobre as políticas sociais sustenta-se no discurso de neutralidade do Estado, na primazia dos aspectos técnicos sobre o econômico e nas transformações dos antagonismos das classes sociais em meras contingências do progresso. Por alcançar este grau de complexidade, as questões políticas necessitam ser convertidas em problemas técnicos ou de desintegração social. (GUERRA, 2007, p.135)

Além do foco em programações setorializadas, a estrutura burocrática dos órgãos públicos, se coloca como outro entrave, quando são pensadas medidas favoráveis em aproximar e articular as diferentes políticas públicas, sua concretização esbarra na burocracia presente nos setores que operam estas políticas e na própria lógica que fragmenta a questão social em problemas sociais a serem atendidos por políticas sociais de forma setorializada. Vieira (1992) salienta que “no mundo da burocracia, a maior solidariedade se concentra em torno da incompetência para decidir” (p. 24). Contudo, a análise deste fator envolve outros elementos, sendo bem mais complexa do que a deliberação de decisões. Requer estudo da conjuntura, dos interesses que permeiam os departamentos das políticas bem como as forças tecnocratas que as operam e da ideologia que predomina na sociedade burguesa.

Por sua vez, Miotto e Shütz (2011) discorrem sobre a organização fragmentada em que o Estado burguês está sustentado. O sistema estatal mediado pela influência cartesiana é setorializado por departamentos ou áreas de saber, onde cada ciência/técnica fica responsável por uma dimensão da vida. É neste mecanismo setorial de intervenção que estão inspiradas e estruturadas as políticas públicas, e dentre elas as políticas sociais. Segundo as autoras, neste modelo hierarquizado as decisões são determinadas de forma

vertical, ou seja, de cima para baixo sem a participação da população. Assim, cada setor (ou áreas de intervenção) visa ações que satisfaçam suas solicitações individuais, acarretando em práticas hierarquizadas, sobrepostas e descontínuas, contrariando a totalidade social. Tal realidade impossibilita a eficácia dos serviços públicos desenvolvendo ações desarticuladas e impede que as demandas da classe trabalhadora sejam atendidas de forma integral não contribuindo, por tanto, com a melhoria da qualidade de vida dos destinatários das políticas sociais.

As autoras corroboram com as ideias de Vieira (1992) ao citar que as instituições estatais são impregnadas de “jogos de interesses antagônicos, pela verticalização e hierarquização, pela burocratização e pelo corporativismo” (Miotto e Schütz, 2011, p.5). Esse fato mencionado nos indica que as determinações por vezes consolidadas são frutos de disputas internas que em grande parte beneficiam pequenos grupos e a interesses corporativos, submetendo as demandas da população a um segundo plano e afastando a participação popular dos canais de decisões políticas e assim perpetuando a manutenção do sistema hegemônico.

Diante do que foi exposto, a intersetorialidade coloca-se como um caminho para enfrentar dificuldades colocadas pelo modelo de gestão até então utilizado pelo Estado burguês, e uma estratégia que pode ser útil para desenvolver ações de forma articulada solucionando problemas diversificados. Com a integração de diferentes áreas do conhecimento esta proposta facilita pensar o indivíduo enquanto cidadão, em sua totalidade, atendendo-o em suas necessidades mais específicas; isso seria possível porque o trabalho intersetorial é mediado por relações interdisciplinares que em conjunto tenta elaborar, executar e avaliar soluções mais viáveis e eficazes as demandas da população.

Corroborando com as ideias de Miotto e Schütz (2011) entendemos que embora a concepção de articular saberes e conhecimento seja um recurso favorável no campo das

políticas públicas, o desafio proposto pela intersectorialidade é muito maior, uma vez que sua real concretização se depara com a lógica da fragmentação, dominada pela segmentação em disciplinas, onde a burocracia perpassa tanto pelos procedimentos administrativos quanto pelo corpo de prestadores de serviços públicos.

3.1 INTERSETORIALIDADE: CONCEITO E POSSIBILIDADES

A intersectorialidade atualmente ocupa grande espaço de discussão na área social, sendo alternativa para melhor funcionamento das políticas implementadas com o objetivo de atenuar os reflexos da expansão capitalista na vida da classe trabalhadora. Sendo alvo de análises em diversos campos do saber científico, cabe destacar que a área da saúde foi uma das pioneiras em ampliar seu campo de visão e articular as demandas dos usuários de seus serviços a diferentes setores da vida social, tal como demonstra a bibliografia e pesquisas produzidas nessa área.

Portanto, a concepção sobre o tema que será abordado neste trabalho está vinculada à compreensão de ser um mecanismo ou estratégia que pode administrar as políticas sociais com mais eficácia, eficiência e efetividade do ponto de vista do atendimento das necessidades da população, compreendendo diferentes âmbitos de um problema apresentado.

Entretanto, segundo Junqueira et al. a intersectorialidade consiste na,

articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social (apud SCHÜTZ, 2009, p.24).

Sob esta perspectiva, este conceito é pensado na possibilidade de articulação de vários setores, unindo diversos saberes e ações integradas em favor da resolução de questões complexas do cotidiano e de enfrentamento da fragmentação encontrada no interior das instituições e da estrutura estatal. Tal integração tem como objetivo aprimorar

e melhorar a efetivação das ações que visam condições de vida mais apropriadas para classe trabalhadora. Para estes autores, a concepção intersetorial ultrapassa os limites postos na formulação e execução de uma política social, assim como, níveis de instâncias governamentais e hierarquias institucionalizadas. Neste entendimento a intersetorialidade remete também à articulação entre as diferentes esferas de governo e instituições.

Assim, pensar a concretização desta prática - que diz respeito à articulação - implica trabalhar com um sistema de organização e articulação de ações, conhecimento e profissionais, ou seja, trabalhar de forma organizada, solidária e em rede. Segundo Bourguignon este termo “sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados” (2001, p.4). A possibilidade de criação, ou de reorganização de espaços que compartilham decisões, elaboram, implementam, acompanham e avaliam as políticas públicas permite enxergar as necessidades do cidadão em sua totalidade. Para o autor, o indivíduo que procura por uma resposta emergencial a uma determinada demanda também será contemplado em suas mais diversas necessidades.

Sabendo que a questão social se manifesta por meio de problemáticas sociais que são dependentes e ligados entre si, não se pode atender as necessidades oriundas da sociedade capitalista como questões individualizadas e que remetem ao mundo do privado. Ao contrário, devem ser atendidas por um conjunto de políticas e ações integradas e articuladas buscando desvendar as suas raízes na própria sociedade.

De acordo com Menicucci,

A intersetorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, **superando** a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem as subdivisões profissionais ou disciplinares. (...) Além de demandar mudanças nas concepções e no modo de pensar, uma ação baseada no princípio da intersetorialidade envolve valores de cooperação e parcerias (...) diretamente ligado à perspectiva construção de

redes enquanto de meio para articular atores, tanto para produzir conhecimentos quanto para intervir na realidade (2002, p.11).

A proposta de articular as políticas em rede propõe um modelo de “conjunto de nós sem um centro ou sem a manifestação de um poder hierárquico” (idem, p.12), apreendendo de forma compartilhada a realidade social, e estudando as melhores viabilidades de solucioná-las. Para tanto, é necessário vincular e entrelaçar organizações, estabelecimentos, saberes, profissionais e os mais diversos atores sociais em direção a um objetivo único.

Em consonância com Bourguignon (2001), Menicucci (2002) aborda o trabalho em rede como ações integradas para um público específico definido por recortes territoriais, o que permite melhor visualização das demandas e conferência da situação socioeconômica da população local. No entanto, a autora destaca alguns novos elementos necessários para consolidação do trabalho intersetorial como a “descentralização efetiva com transferência de poder, competências e recursos, e autonomia das administrações dos microespaços” (Menicucci, 2002, p.12). Da mesma maneira aponta que a participação da população é um elemento importante não só na fiscalização das políticas que serão implementadas, mas também colaborando na identificação e sugerindo soluções viáveis para possíveis problemas.

Na expectativa de uma intervenção no social apoiada no trabalho organizado em redes, Bourguignon (2001) menciona a importância da formação de redes sociais que possam mutuamente complementar seus serviços dando suporte na efetivação dos direitos de cidadania. Este grupo de instituições se contrapondo a uma organização hierárquica funciona a partir da colaboração de planejamentos, execuções e avaliações de programas e projetos interligados. Mais do que ações, a lógica intersetorial perpassada por redes indica cooperação entre sujeitos e instituições. Classificando redes sociais de maneira

bem abrangente a autora inspirada no trabalho de Guar et al. (1998)¹⁷ ultrapassa o segmento de serviços e envolve relaoes que são constituídas na vida em sociedade; vejamos esta classificao¹⁸: rede social espontânea, rede sócio-comunitária, rede social movimentalista, redes setoriais públicas, redes de serviços privados, redes regionais e redes intersetoriais.

Dando sua contribuição acerca do tema Fonseca et al.(2002) também consideram a importância do trabalho em rede primordial para eficácia e efetividade dos programas elaborados para amenizar os reflexos da questão social na sociedade capitalista. De acordo com sua análise, atualmente as necessidades sociais empregam novas exigências que o Estado em seu modelo fragmentado de organização das políticas não será capaz de compreendê-las de forma integral. Apontando que para uma real integração torna-se indispensável a participação das organizaoes lideradas pela sociedade civil, não descarta a função essencial do aparelho estatal na provisão dos serviços, destacando que somente o Estado possui a estrutura para gerir a proposta de universalidade assegurada na Constituição. Deste modo justifica a primazia da composição intersetorial em rede da seguinte maneira:

O imperativo de formar redes em políticas sociais ganha centralidade por duas razões fundamentais. Primeiramente, porque a história das políticas sociais no Brasil é marcada pela incongrncia de programas, projetos e serviços. Em segundo lugar, por que as políticas sociais têm caráter complementar, o que pressupõe o esforço de cada política em tornar seu usuário alcanvel pelas demais, na perspectiva de assegurar a integralidade do atendimento. Esse atendimento impõe a necessidade de articular e integrar recursos, tanto na relação intra-institucional como interinstitucional (FONSECA et. al., 2002, p. 27)

Assim como as autoras anteriores Fonseca et al. (idem) enxergam a rede como “nos de diferentes dimensões e com relaoes intermodais, frequentemente assimétricas”

¹⁷ GUAR, Isa M. Ferreira da Rosa et. al. Gestão Municipal dos serviços de atenção  criança e ao adolescente. São Paulo: IEE/PUC –SP ; Brasília: SAS/MPAS, 1998.

¹⁸ Para melhor esclarecimento da classificação dos tipos de redes sociais abordados por Bourguignon (2001), consultar seu artigo intitulado “Concepção de rede intersetorial” e a obra produzida por Guar et al. (1998) que foi empregada com base teórica para seu trabalho.

(p.27), embora limite a discussão de seu trabalho nas redes sociogovernamentais. Envolvendo agentes dos setores governamentais e não-governamentais o trabalho é mediado por conexões que asseguram um debate aberto no sentido de integralizar e complementar as ações, sendo controladas e fiscalizadas pelos integrantes que as compõem.

Assim, visto as concepções e modos como a intersetorialidade pode ser concretizada no âmbito das políticas públicas, podemos retornar ao ponto da viabilidade de sua operacionalização através das redes. Conforme já foi citado, a proposta intersetorial requer mudanças na estrutura, nos procedimentos, organização, práticas e principalmente na cultura das instituições gestoras e executoras das políticas sociais.

Segundo Menicucci (2002) as instituições possuem um formato piramidal com departamentos hierarquizados e coordenadorias setorializadas. Seguindo este modelo, as intervenções nas demandas da população tem resultado fragmentado e emergencial. Por isso a modificação no padrão de organização tem relevância primordial quando trata-se de trabalho intersetorial. Em seu artigo a autora salienta que é necessário que os órgãos sejam por recorte regional com áreas delimitadas geograficamente, e que as ações e os planejamentos sejam feitos com base territorial integrando os planos de ação e as redes de serviços de cada setor.

Da mesma forma Schütz (2009) com base nos estudos de Inojosa (1998) corrobora com os referidos elementos para construção da intersetorialidade. Embora a territorialidade seja um aspecto fundamental, a autora enfatiza dois outros elementos que se tornam indispensáveis na complementação desta noção: a descentralização e a ampliação da participação popular. Esta autora entende que a descentralização permite a esfera municipal planejar, gerenciar e executar melhor suas ações e programas, também indica que a proximidade com a população é um fator importante na interlocução entre

órgãos públicos e sociedade civil, além de propiciar diagnóstico mais elaborado dos problemas que assolam a sociedade. Alerta, ao mesmo tempo, que com o poder de decisão, os municípios tem a possibilidade de integrar seus serviços visando à efetivação dos direitos sociais.

Outro fator relevante está na ampliação da participação popular no âmbito das políticas públicas. A participação popular requer mudanças no comportamento cultural da população e das instituições atreladas ao poder público. Na análise da autora, mais do que o ato de fiscalizar, a participação popular significa envolvimento político da sociedade nas decisões concernentes as políticas sociais. Todavia, estimular a postura política dos sujeitos também implica modificar a postura institucional estatal. Faz-se necessário a criação de espaços que viabilizem mecanismos de acesso ao planejamento e avaliação das políticas públicas. Schütz (2009) comenta que “a concretização da intersetorialidade é mediada de transformações na cultura organizacional” (p.28). Contudo, é decisivo compreender que estes três aspectos não trabalham separadamente, eles se complementam e somente articulados entre si poderão concretizar o trabalho intersetorial.

Ainda que, a lógica de integralidade entre as políticas públicas esteja distante de ser efetivada, enxerga-se nesta concepção de intersetorialidade um dispositivo capaz de recuperar pressupostos democráticos na provisão das necessidades da classe trabalhadora. Considerada um desafio mediante a estrutura fragmentada e setorial que permeia o interior das políticas sociais, não se descarta a possibilidade de ser o mecanismo mais viável de enfrentamento de relações patrimonialistas e clientelistas estabelecendo um processo mais democrático e eficaz no cumprimento dos direitos sociais.

Compreendendo que todos os elementos expostos acerca da intersetorialidade contribuem para sua análise, considera-se que os estudos de Schütz (2009) incorporam

toda a discussão esmiuçada ao longo deste trabalho. Entendemos o trabalho intersetorial como uma possibilidade viável para concretizar os direitos de cidadania que em conjuntura neoliberal encontra inúmeros impasses. Nesta linha de raciocínio, não se pretende abordar a intersetorialidade como solução ou como um mecanismo que permita ultrapassar a premissa da fragmentação do Estado burguês que impregna a lógica da gestão das políticas públicas.

Pensamos que esta concepção de intersetorialidade é de grande importância como forma de comunicação e articulação entre as diferentes políticas e entre os diversos setores da estrutura estatal, possibilitando melhorar a eficácia e eficiência das ações sociais, assim como, contribuir com uma melhor e maior integração entre os profissionais envolvidos no processo de gestão. Em outras palavras, a intersetorialidade poderia ser concebida como uma alternativa mais eficaz de enfrentamento das manifestações da questão social e de operacionalização dos entraves encontrados no cotidiano. Para além da viabilidade de trabalho mútuo entre esferas governamentais, políticas setoriais, Estado e sociedade civil, e também seus profissionais, reconhecemos que o conceito intersetorial possa trazer para o âmbito da realidade social, fundamentos que ajudem na reflexão do modo de produção capitalista e das mazelas societárias que são intrínsecas da acumulação do capital e da exploração da classe trabalhadora.

3.2 A CONCEPÇÃO INTERSETORIAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: UMA BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A Constituição Federal de 1988 traz em sua redação um elemento inovador ao que remete a área social – diferentemente das Cartas Magnas anteriores – apresentando um formato inovador em relação às políticas públicas. Produto do processo de redemocratização do Brasil após vários anos de regime cívico-militar, a Constituição de 1988 resgatou princípios e objetivos sem os quais a superação do passado histórico de

violação dos direitos de cidadania não poderia ser concretizada. A seguridade social, como é chamada o conjunto de proteção social desenvolvida pelo Estado brasileiro, carrega em seu interior a proposta de articular três políticas – saúde, previdência e assistência – englobando as demandas da classe trabalhadora. Este sistema de políticas públicas de Estado visa de forma regulada e normatizada efetivar os direitos de todos os cidadãos.

Conforme disposto no artigo 194 da Constituição Federal “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (2006, p.139). Sugerindo atuação de forma integrada, a concepção intersetorial também se refere ao orçamento da seguridade social, como diz o artigo 195, inciso 2º;

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de recursos (BRASIL, 2006, p. 140)

Contudo, esta proposta tem encontrado caminhos desfavoráveis a sua concretização, sobretudo se pensarmos nas adversidades enfrentadas por cada área na aprovação de suas regulamentações. Monnerat e Souza (2011) apontam que a primeira dificuldade encontrada é a conjuntura política e econômica na qual as leis orgânicas das políticas que compõem a Seguridade Social foram redigidas e aprovadas. Do mesmo modo destacam-se os movimentos político – organizativos que desarticulados posteriormente o processo de redemocratização dispersaram-se em suas causas individuais. Estes elementos contribuíram para o impasse na articulação das políticas sociais da maneira como foi prevista e pensada na Constituição.

As autoras ainda analisam mais dois impasses que contribuíram para não efetivação da Seguridade Social nos moldes empregados na Constituição, sendo eles: o fracasso na construção de um financiamento único para o sistema de proteção social e a concorrência entre as políticas que formam seu tripé. Partindo destes elementos observa-se que a seguridade não consegue articular suas políticas. A falta de diálogo e colaboração entre as áreas reforçam antigas práticas da cultura política brasileira, dificulta o desenvolvimento de ações conjuntas e corrobora com o modelo cartesiano da gestão estatal (Monerat e Souza, 2011, p 43).

Mediante tais descompassos a ideia de integração e os valores que outrora inspiraram a Carta Magna encontram cada vez mais resistência em sua concretização. E deste modo, reitera a fragmentação entre programas e projetos sociais, desmobilizando qualquer tentativa de conexão no interior da área social. Decerto, viu-se que a concepção intersetorial enfrenta enormes desafios relativos à sua concretização, a começar pelo contexto econômico, social e político vivenciado após a redemocratização; um ambiente desfavorável aos direitos de cidadania, caracterizado pela ofensiva neoliberal.

As diretrizes que foram elaboradas são direcionadas as propostas de universalidade e intersetorialidade, no entanto, em uma conjuntura adversa, as agendas governamentais e setoriais não as têm como prioridade. Estudadas e consolidadas na Constituição como estratégias principais para atuar nos problemas estruturais que a sociedade enfrenta no cenário social, estas perspectivas encontram-se cada vez mais distante de serem realizadas. A competição entre as diferentes áreas atrelada ao grande mercado que se transformou o âmbito social, as disputas corporativas e comerciais que abarcam tanto o aparelho estatal como as instâncias civis corrompem o objetivo central da intersetorialidade.

De acordo com Monnerat e Souza (2011) “o abandono da perspectiva de integração da política social e o simultâneo reforço da competitividade entre os setores sociais reiteraram a fragilidade no enfrentamento da fragmentação dos programas e ações nessa área, no país” (p.43). Ademais, se seguirmos a análise das autoras veremos que a estrutura técnica de cada área que compõe a Seguridade Social torna mais complicada a tentativa intersetorial.

As autoras (idem) discorrem que a previdência enquanto instituição altamente tecnocrata e burocrática arraigada de valores políticos tendenciais a uma cidadania regulada, pouco evoluiu em direção a uma conexão com os demais campos. A área da saúde caracterizada pela ideologia da reforma sanitária resiste na luta por serviços de qualidade, mas ainda depara-se com a forma fragmentada na qual é realizada suas ações e ao constante investimento de privatização liderado pelo movimento neoliberal.

Apontam também que na Assistência Social, assim como na saúde, revelam-se os esforços em concretizar tal articulação, porém como as autoras (Monnerat e Souza, 2011) destacam, seu progresso é interrompido pelo “viés clientelista” e “fragilidade institucional” presentes no histórico da política. No entanto, podemos visualizar que apesar dos impasses sofridos pela assistência e pela saúde, estas duas áreas estão mais propensas a uma real articulação compartilhando programas e ações em âmbito federal e mais recentemente a nível municipal.

Diante de um legado em que os setores que compõem a Seguridade Social apresentam trajetórias e memórias técnicas diferentes, o desafio atual é criar formas e mecanismos inovadores que favoreçam a reconstrução do sistema de Seguridade Social, buscando resgatar o sentido de integração e transversalidade presente na ideia de sistemas e redes de proteção social. (MONNERAT e SOUZA, 2011, p.47)

Embora pensada de maneira articulada a Seguridade Social não anula a especificidade das políticas setoriais, mas respeita e considera o saber e a contribuição que cada política pode trazer para a solução de problemas complexos. De fato, o sistema

de proteção social fora elaborado para articular três políticas principais – afinal assim como teve influências de cunho progressista também sofreu reflexos de forças políticas opostas – porém necessita de integração com outros setores como educação, trabalho, habitação, cultura, esporte e lazer, segurança etc. para proporcionar melhor efetivação dos direitos sociais. , o conjunto de direitos sociais adotado na Constituição Federal é bem mais amplo e ultrapassa a ideia de articular somente três políticas setoriais. Segundo o texto constitucional artigo 6º, direitos sociais são: “educação; saúde; trabalho; moradia; lazer; segurança; previdência social; proteção à maternidade e a infância; assistência aos desamparados” (BRASIL, 2006, p.13).

A Constituição Brasileira foi elaborada em um contexto marcado por intenso movimento popular a favor de tais demandas. Os movimentos sociais caracterizados por pleitear causas diversificadas tiveram grande participação nos princípios, diretrizes e principalmente nos direitos que hoje estão assegurados em nossa legislação. Assim como, na organização e busca dos direitos sociais os movimentos populares foram peças fundamentais, a consolidação da intersetorialidade também estimula e demanda o envolvimento da sociedade e a participação destes movimentos nos processos decisórios na vida social.

Tais evidências mostram que a concepção intersetorial que alcança a Carta Magna tem como objetivo a concretização dos direitos sociais, no entanto, depara-se com inúmeros obstáculos – os entraves dispostos encontram-se desde aspectos da organização institucional até elementos da cultura política do país – no longo caminho em busca de sua efetivação.

3.2.1 A Intersetorialidade na Política de Assistência Social e em seu regimento nacional

Conforme exposto em itens anteriores a Assistência Social no Brasil tem trajetória marcada por uma cultura clientelista e patrimonialista, caracterizada historicamente por ações caritativas. Após a promulgação da Constituição Federal e a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS em 1993 esta política passou por uma reorganização não só conceitual, mas também a nível operacional.

Baseado em pressupostos já evidenciados na Constituição Federal, a LOAS traz consigo características como a descentralização e a participação popular. Contudo, sabendo que são grandes desafios até pelo formato na qual são constituídas as políticas sociais, a política de assistência social segue um percurso árduo para desconstruir a estrutura política e organizacional que está enraizada em seu interior.

A primeira regulamentação na área da Assistência Social - a LOAS - aprovada em 1993 e modificada recentemente pela lei nº 12.435 de 2011, em sua redação indica que a intersetorialidade é o mecanismo para operacionalizar esta política integrando – a com as demais políticas sociais, conforme disposto no paragrafo único de seu 2º artigo¹⁹: “Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais”. Segundo a compreensão de Moroni et. al. (2007) a assistência social somente modificará o status de “política de gestão da pobreza” (p.84) com a real integração desta e as demais políticas, ressaltando também a importância da sua inclusão nos campos de discussão de gestão econômica. Para ele, o trabalho intersetorial demanda articulação com as “políticas econômicas e de desenvolvimento” (p.84).

¹⁹ [Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011.](#)

Ao citar que o status da assistência social precisa passar por uma modificação, Moroni sinaliza uma questão já abordada por Sposati, onde a autora explica que a incorporação desta política no sistema de seguridade social do país se deu de forma “negativa, isto é, passou a ser do campo da assistência o que não era da Previdência por não ser benefício decorrente de contribuições prévias” (2004, p. 33). Isto remete dizer que em sua própria constituição a reputação de política dos pobres nunca foi superada. E apesar dos avanços adquiridos nesta área, perante a população nunca se configurou como uma política de cidadania. Neste sentido, observamos que dentro da própria política os rumores de alternativa a impossibilidade de alcançar o seguro social dispersam-se por outras áreas dificultando o esclarecimento quanto à posição de um direito.

Conforme Moroni et. al. analisa, a política econômica é a responsável por “gerar ou barrar possibilidades de integração produtiva e concentração de renda de uma pequena parte da população” (2007, p.83). Portanto, compreende-se que para melhor desenvolvimento da assistência, suas intervenções devem estar em consonância não somente com os projetos de outras áreas sociais, mas também com os planejamentos macroeconômicos, afinal esta política é direcionada àqueles que diretamente ou indiretamente mais sofrem com os impactos econômicos.

Pensada no modelo de integração, a política de assistência foi sendo desenhada de forma que pudesse lhe oferecer subsídios, assim como para as demais políticas setoriais, no atendimento a sociedade. Segundo Pereira (1994) esta é sua “principal vocação” é servir como “elo orgânico”, como “ligação” (p.93) entre as políticas garantidoras de direitos de cidadania, mediante sua característica interdisciplinar. Seguindo este raciocínio, mais adiante na Lei Orgânica encontramos uma menção ao trabalho intersetorial, em um dos programas garantidos na legislação, contudo, cabe destacar que

esta redação recae somente em alguns programas específicos. O artigo 24-C trata do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI):

Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho. (BRASIL, LOAS, 2011)

Ao longo da redação da Lei Orgânica é evidenciada a intencionalidade de operacionalizar a assistência de forma integralizada, compreendendo pesquisas, planejamentos, prestação de serviços, avaliações etc. Para isto, é lembrado que a política deve trabalhar em conjunto com a rede socioassistencial. Procurando viabilizar este conjunto de redes é criado um sistema que reunisse e organizasse informações para auxiliar o trabalho no âmbito da assistência, a saber: PNAS/SUAS (Política Nacional de Assistência Social /Sistema Único da Assistência Social).

Na Política Nacional de Assistência Social, o termo intersetorialidade se destaca mais vezes em comparação com a LOAS, se apresentando desde a concepção da política de assistência social, perpassa pelos objetivos, modelos de gestão do SUAS, seus eixos estruturantes, serviços, programas e até na forma de atuação profissional dos profissionais da Assistência na execução dos serviços. Desse modo podemos constatar que na Política Nacional a referência intersetorial consolida-se como meio fundamental para a efetividade da assistência no que concerne a garantia dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

Vejamos alguns trechos do texto da PNAS, onde a intersetorialidade é colocada como parâmetro para conduzir a característica articuladora da Assistência Social.

Detalhando a concepção da Assistência Social enquanto política pública, o texto da PNAS afirma que “A inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas a garantia de

direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL, PNAS/SUAS, 2004, p.31). Da mesma forma, em seus objetivos, a política de assistência fica determinada a se realizar de forma integrada com as demais políticas setoriais na garantia dos direitos dos cidadãos (p.33). Conforme citado acima, com base nas ideias de Pereira (1994) a assistência social não pode ser pensada como uma política isolada, mas atrelada as demais políticas públicas. Esta é a característica peculiar, que permite o desenvolvimento das ações da assistência social.

Com o propósito de concretizar a integração da assistência social com as demais políticas setoriais e configurá-la enquanto rede de proteção social, o texto da PNAS estabelece a constituição de uma rede de serviços que auxilie na atuação da política de assistência social, com vista a oferecer serviços que confirmem maior qualidade, eficiência, eficácia e efetividade (p.14). Neste sentido, a assistência social prevê uma rede de proteção no interior da própria política aliada a outras redes, com o objetivo de evitar que suas ações sejam fragmentadas. Deste modo configura que,

os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade nas ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários (BRASIL, PNAS/SUAS, 2004, p.34-5)

Bourguignon (2001), Menicucci (2002) e Fonseca et al. (2002), autores já mencionados, proporcionam uma extensa análise que aborda a importância da formação de redes sociais, como suporte na efetivação dos direitos de cidadania. A proposta é interligar todas as partes que compõem uma política, desde o seu planejamento, passando pela execução até sua avaliação. Contudo, Menicucci alerta que, este conceito só viável quando as organizações e profissionais se empenham em um único objetivo: o enfrentamento das reflexões da questão social na sociedade.

Além das redes intersetoriais, o texto da PNAS coloca a descentralização como requisito fundamental na concretização da política de assistência social: “Dessa forma, uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade” (BRASIL, PNAS/SUAS, 2004, p.44). Resgatando as ideias de Menicucci (2002), o trabalho em rede objetivando a eficácia das ações planejadas remete ao princípio de recorte territorial, em outras palavras ao processo de descentralização, permitindo assim, melhor apreensão das demandas e das condições de vida de um determinado grupo (p.12). A autora destaca que ações e planejamentos necessitam ser elaborados com base no recorte territorial incorporando os planos de ação e as redes de serviços da localidade.

Schütz (2009), também enfatiza a importância da descentralização como um meio de garantir a interlocução entre políticas e melhor funcionamento das redes intersetoriais. Em sua análise, entende que a descentralização permite a esfera municipal esteja mais próximo a realidade da população local, propiciando assim, planejar, gerenciar e executar melhor suas ações e programas.

Fundado nesta aparente lógica intersetorial, o texto da PNAS continua apresentando em sua redação tais preceitos como fundamentais no modelo de gestão do SUAS. Deste modo, o SUAS se particulariza pela articulação e integração com as demais políticas sociais e econômicas, resguardando o seu campo de especificidade como política pública de seguridade social e pelo compromisso da partilha de ações intersetoriais governamentais (p. 81). E seus princípios organizativos também asseguram a integração das políticas públicas, conforme redigido,

(...) articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de Seguridade Social; (...) integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de Assistência Social. (BRASIL, PNAS/SUAS, 2004, p. 87)

Schütz (2009), conforme mencionado em capítulos anteriores, compartilha da perspectiva que, a articulação de vários setores, saberes e ações empenhados na apreensão de questões complexas do cotidiano e de alternativa à fragmentação encontrada no interior das instituições e da estrutura estatal, pode aprimorar a efetivação das ações direcionadas a classe trabalhadora. Para a autora é imprescindível que esta integração também envolva os diferentes níveis de instâncias governamentais e hierarquias institucionalizadas. Nesta análise a intersetorialidade também é colocada como articulação entre as distintas esferas de governo e instituições, na formulação, execução e avaliação de uma política social.

Dispor desta concepção requer compreender que a mesma não se constitui enquanto solução para políticas de cunho compensatório, mas de um caminho viável na concretização dos direitos sociais, que permite enxergar a política social em sua real identidade – (Guerra, 2007, p.136) constituída a partir da contradição de interesses das classes que compõem a sociedade capitalista, que visa a restituição de parte do valor da produção que é expropriada do trabalhador – que “pela via de procedimentos burocráticos, autonomiza os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais dos fatos, fenômenos e processos sociais” (idem, p.137).

Portanto, mais do que preceitos e princípios, estratégia e fim, a lógica intersetorial perpassa pela apreensão da essência da questão social e a assimilar que seus avanços e limites, estão atrelados ao processo de fragmentação intrínseco da estrutura do Estado burguês.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho vimos que a questão social está intimamente ligada ao modo de produção capitalista, sua origem e desenvolvimento acompanha a evolução da organização do capital. Também desenvolvemos nossa análise buscando entender o fato que as mazelas que atingem a classe trabalhadora, somente podem ser atenuadas neste modo de produção, visto que, na sociedade capitalista a erradicação da questão social jamais poderá ser alcançada. No entanto, o modelo de políticas públicas até hoje vivenciado tem se mostrado ineficiente frente ao agravamento das manifestações da questão social e degradação de condições de vida dos trabalhadores. De forma fragmentada e isolada vêm tratando temporariamente e emergencialmente as refrações da questão social, visualizando-a como problemas individuais sociais. Este quadro se aguça ao analisarmos a política de assistência social, que historicamente carrega uma cultura clientelista e patrimonialista.

Todavia, após a promulgação da Constituição de 1988, a assistência além de alcançar o patamar de parte integrante da seguridade social, também inicia uma transformação no modo de ser operacionalizada. Pensada de forma articulada e integralizada com as demais políticas sociais, busca desenvolver melhor suas ações e ampliar o atendimento a classe mais pauperizada. Com isso, o conceito de intersetorialidade torna-se um referencial adotado nos marcos legais desta política, buscando compreender todas as ações desde o planejamento até sua execução.

A efetivação desta ideia entra em descompasso ao deparar-se com a estrutura fragmentada e positivista na qual o Estado é formulado. Atréada aos desafios já existentes da própria política, a concretização deste mecanismo fica cada vez mais prejudicada. No entanto, a ruptura com a fragmentação do modelo operacional do Estado, não se configura suficientemente como a solução para viabilidade da intersetorialidade.

A concepção intersetorial necessita ser analisada dentre tantas perspectivas, principalmente mediante estudo da realidade como um todo, como planejamento conjunto, como articulação orçamentária, como redistribuição, como avaliação, como instrumento principal do trabalho profissional, é desta forma, que gradativamente as demandas da classe trabalhadora poderão ser atendidas de forma integral e articulada.

No que se refere à legislação, percebemos que a concepção de intersetorialidade na política de assistência avançou nos seguintes aspectos: tornar-se um referencial de constituição das ações em torno desta política; reafirmar sua tendência interdisciplinar envolve todas as dimensões de uma política, desde a sua planificação até a sua execução; questionar a tendência paternalista e caritativa que por décadas serviu como patamar organizativo das ações no âmbito da assistência social; subsidiar elementos que permitam o reconhecimento da assistência social, como uma política de ligação das demais políticas setoriais e que a concretização de suas ações só é alcançada mediante a perspectiva intersetorial.

Contudo, assim como é importante enfatizar os avanços da intersetorialidade na política de assistência social, é necessário apontar alguns limites concretos que esta referência encontra no interior da legislação que regulamenta esta política.

Entendemos que para além de alguns limites que remetem a problemas relativos à gestão das políticas sociais ou a vontade política dos governantes, o principal obstáculo que encontra a estratégia de intersetorialidade entre as políticas sociais e no interior das esferas que compõem a política de assistência (lembrando que a premissa de articulação está assegurada na redação da legislação) diz respeito à lógica que orienta o processo de planejamento público nos marcos do modo de produção capitalista. A estratégia intersetorial busca ser desenvolvida no interior de uma estrutura segmentada, fragmentalizada e burocrática, dessa forma, abordar a referência da articulação

intersetorial como caminho de superação da racionalidade burguesa que impregna a atuação do Estado e suas políticas sociais se coloca como uma utopia inatingível.

Sabendo que a análise dos pontos colocados nestas considerações necessita de maior aprofundamento à luz das categorias reflexivas explicitadas ao longo deste trabalho, consideramos que estes apontamentos identificados nos marcos regulatórios da política de assistência social, corroboram e reforçam tendências e ideias já exploradas pelos autores aqui trabalhados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** *In:* SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersetorial.** Disponível em <http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>. Acesso em: 07 mai. 2010.

BRAZ, M. **O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social.** *In:* Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 2004, n. 78, p. 48- 67.

CERQUEIRA FILHO, G. **A “Questão Social” no Brasil: crítica ao discurso político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CUNHA, A. L. R. **Trabalho escravo no Brasil no Brasil do século XXI: a redução à condição análoga à de escravo e o direito ao respeito da dignidade humana.**

Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_80/MonoDisTeses/AnaLuiza_.pdf.

Acesso em: 13 mar. 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State.** *In:* Revista Lua Nova. São Paulo: CEDEC, n. 24, p. 85-116, setembro/1991.

FALEIROS, V. de P. **A Política social do Estado Capitalista.** 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FONSECA, M. T. N. M. et. al. **Trabalhando em rede nas políticas sociais.** *In:* Revista Pensar BH/ Política Social, p.26-28, maio/julho 2002.

FILGUEIRAS, L.A.M., GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GUERRA, I. **A Instrumentalidade do Serviço Social.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 101-149.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 4ª ed. São Paulo: Loyola, 2005, p. 121-162.

IAMAMOTO, M. V. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** São Paulo: Cortez, 2004.

LENARDÃO, E. **Gênese do clientelismo na organização política brasileira.**

Disponível em http://www.pucsp.br/neils/downloads/v11_12_elsio.pdf. Acesso em: 13 mar. 2012.

LOPES, M. H. C. **O tempo do SUAS.** *In:* Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 2006, n. 87, p. 76- 95.

MARX, K. **Os fundamentos da história.** *In:* Ianni, O. (org.). **Karl Marx: Sociologia.** São Paulo: Ática, 1979, p.7-42.

MEDEIROS, C.M.D. de, et al. **História da política social brasileira.** Brasília: SENAI/CNI, 2005.

MENICUCCI, T. M. G. **Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais.** *In:* Revista Pensar BH/Política Social, p.10-13, maio/julho 2002.

MIOTO, R. C. T. et. al. **Intersetorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais.** Disponível em <http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/28.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social no Brasil.** *In:* PASCHOAL, A. M. (org). **IV Caderno de Serviço Social: questão social e contemporaneidade.** Cascavel: Edunoeste, 2006, p. 13-29.

_____. **A passagem das “lógicas do Estado” para as “lógicas da sociedade civil”: fundamentos da minimização estatal e da expansão do “terceiro setor”.** *In:* Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº59, março/1999.

MONNERAT, G. L. et. al. **Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil.** *In:* Revista Katálisis. Florianópolis, v.14, n.1, p.41-49, jan/jun.2011.

MORONI, J. A. et. al. **A intersectorialidade nas políticas públicas.** *In:* CNAS VI Conferência Nacional de Assistência Social. Caderno de Textos, Brasília, MDS/CNAS. 2007, p. 79-87.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 2006, p.124-139.

NETTO, J.P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 7ªed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Cinco notas a propósito da “Questão Social”**. In: Revista Temporalis. Brasília: ABEPSS, nº3, 2001.

PAIVA, B. A. de **Assistência Social e Políticas Sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas**. Disponível em <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6250/5828>. Acesso em: 25 out. 2010.

PASTORINI, A. **Quem Mexe nos fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão – conquista”**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, nº 53, 1997.

_____. **A categoria “questão social” em debate**. 2ªed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, P. A. **A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. Ser Social e Serviço Social**. In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Unb, n.6, jan/jun, 2000, p. 119-132.

_____. **A assistência social no Brasil contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante**. In: Cadernos do Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social – Assistência Social: polêmica e perspectivas. São Paulo: PUC, 1994, p. 91-98.

PORFIRIO, M. V.; Filho, R. S. **Assistência Social: Contextualização e Legislação**. Rio de Janeiro, 2001.

SCHÜTZ, F. **A intersetorialidade no campo da política pública: indagações para o Serviço Social**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) Departamento de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. 2009.

SPOSATI, A. et al. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, A. **Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 77, ano XXV, março/2004, p. 30-53.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

YAZBEK, M. R. **Terceiro Setor e despolitização**. *In*: Revista Inscrita. Brasília: CFESS, p.13-18, julho/2000.