

# Política de assistência social e cidadania no Brasil hoje: alguns elementos para discussão

*Politics of social assistance and citizenship in Brazil today: some elements for discussion*

## *R* esumo

O tema deste artigo reveste-se de especial importância se for considerada a atual situação de pobreza e indigência em que se encontram parcelas expressivas da população brasileira. É evidente que o país necessita efetivas políticas sociais sérias de combate à pobreza, sob o risco de deixar a população completamente fragilizada ante qualquer realidade internacional. A atual hegemonia do pensamento neoliberal contribui para agudizar este quadro e ainda reforça a progressiva retirada do Estado no que tange à efetivação de políticas sociais. É intenção deste artigo introduzir brevemente o processo histórico de constituição das políticas sociais, procurando vislumbrar sua conformação no quadro brasileiro. No prosseguimento, busca-se subsidiar com alguns elementos iniciais a discussão acerca do atual momento das políticas sociais brasileiras, especificamente no que tange à política de assistência social, que se inscreve no tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência. A municipalização da assistência é problematizada e refletida à luz de algumas de suas questões centrais.

**Palavras-chave:** política social, assistência social, cidadania.

## *A* bstract

The subject of this article has special importance considering the situation of poverty and need in which significant portions of the Brazilian population now live. It is evident that the country needs to enact social policies to combat poverty, or it risks becoming a population weakened by any international reality. The current hegemony of neoliberal thinking has aggravated this situation and reinforced the progressive withdrawal of the state from the enactment of social policies, seeking Brazil's conformation to these ideas. This paper conducts a basic overview of the current social situation, specifically concerning social assistance policies which are based on social security, health care and retirement support. The municipalization of assistance is analyzed in the light of some of the central questions in this process.

**Key words:** social politics, social assistance, citizenship.

Cláudia Hochheim Oliveira\*

Maira Meira Pinto

Mestres em Serviço Social.

Professoras do Curso de Serviço Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

\* Assessora Técnica da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

## Introdução

O tema deste artigo reveste-se de especial importância se for considerada a atual situação de pobreza e indigência em que se encontram parcelas expressivas da população brasileira. A partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2000), compreende-se a população indigente como aquela que sobrevive com até US\$ 1 por dia e a população na linha de pobreza como aquela que recebe até US\$ 2 por dia: “Segundo o PNUD (2000), em 1998, um entre cada três brasileiros (50 milhões) estava em situação de pobreza” (SILVA, 2001, p. 36).

Esta situação limite em que vive a extensa massa populacional do Brasil é problemática, senão pelo sofrimento humano contínuo que acarreta, também pelo despreparo destas populações frente a uma série de realidades cotidianas em um mundo globalizado.

Desta forma, parece clara a necessidade do país de efetivar políticas sociais sérias de combate à pobreza, sob o risco de deixar a população completamente fragilizada para qualquer realidade internacional.

*Pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. Destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e consumo; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem-estar* (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1987, p. 16).

Abranches coloca que no Brasil hoje existem duas formas de pobreza: a estrutural, oriunda do modelo de desenvolvimento que se processou através da história; e a cíclica, que tem seu ponto alto nos períodos de recessão e desemprego, agravada pela crescente concentração de renda do país. Diante desse quadro, o papel do Estado, como suporte básico e determinante para o enfrentamento da pobreza, reveste as políticas sociais, e em especial a assistência social, em elemento significativo deste enfrentamento.

É intenção deste artigo introduzir brevemente o processo histórico de constituição das políticas sociais, procurando vislumbrar sua conformação no quadro brasileiro. No prosseguimento, busca-se subsidiar, com alguns elementos iniciais, a discussão acerca do atual momento das políticas sociais brasileiras, especificamente no que tange à política de assistência social.

## 1 Política social – uma rápida visão histórica

A história da política social, ou mais apropriadamente da assistência, principia como tarefa da sociedade civil,

que deve dar conta das situações de impedimento do sustento de seus participantes. As situações de morte, invalidez, ou mesmo viuvez, eram vistas como tragédias sociais, onde a caridade e a filantropia deveriam agir e abarcar esta problemática.

Entretanto, o pensamento liberal, a partir da Revolução Industrial, não encarava a assistência com bons olhos, pois que a considerava como um incentivo à mendicância ou à falta de vontade de trabalhar. A Teoria Liberal tem em Adam Smith seu principal representante, sendo ele o fundador do liberalismo econômico (CORAZZA, 1985).

No pensamento de Smith (1983), o aumento da riqueza nacional depende de fatores que não somente a intervenção do Estado. Estes fatores são a divisão do trabalho e a acumulação do capital. Para Smith, a “mão invisível”<sup>1</sup> opera a harmonização do interesse individual com o interesse social. O papel do Estado refere-se, então, a não obstaculização do livre desenvolvimento de forças que operam para promover o crescimento econômico de uma nação (SMITH, 1983)<sup>2</sup>.

Com relação a isso, Smith (1983, p. 20) apresenta que

*Pouco se requer para levar um Estado da barbárie mais baixa para o mais alto grau de opulência além da paz, impostos baixos e uma administração aceitável da justiça; todo o resto é feito pelo curso natural das coisas. Todos os governos que interferem neste curso natural [...], não são naturais e para subsistirem têm de ser opressivos e tirânicos.*

Ainda sobre o papel do Estado, Smith (1983) refere que este tem três deveres básicos, que seriam segurança, justiça e obras públicas; e que estes deveres bastam para que a sociedade seja harmoniosa e liberal. Neste sentido, o Estado smithiano desempenha fundamental papel em relação à acumulação capitalista nascente, que se torna claro na medida em que serve para preservar a propriedade contra ataques internos e externos. Além disso, o compromisso estatal está intimamente ligado ao interesse capitalista, na medida em que defende o livre comércio, bem como a tributação “liberal” (CORAZZA, 1985).

Assim sendo, considera-se que o Estado smithiano servia, basicamente, aos interesses capitalistas de acumulação, em detrimento ao bem comum, da mesma forma que preserva os interesses individuais. Como bem apresenta Smith (1983, p. 379-80),

*[...] já que cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar seu capital em fomentar a atividade nacional e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo, necessariamente, se esforça por aumentar o máximo possível a*

*renda anual da sociedade. [...] Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo, muitas vezes, promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo.*

Desta forma, dentro da concepção liberal, o reconhecimento dos direitos sociais, através de uma política social séria percorreu um longo caminho de luta, onde os trabalhadores protagonizaram a cena. O Estado de Bem-Estar Social, tal como o temos hoje nos países avançados, onde a seguridade social enquanto uma política de Estado assegura a cidadania plena, é fruto de uma longa evolução, de uma luta constante para obtenção destes direitos.

*As primeiras medidas de proteção social tiveram origem em um contexto rigidamente liberal, no qual se negava a necessidade da intervenção estatal nas questões de natureza social, sob a alegação da eficácia do mercado no trato dos problemas emergentes (SPOSATI; FALCÃO; FLEURY, 1989, p. 43).*

Porém, com a evolução do capitalismo, fica demarcado que a pobreza não era fruto de incapacidade individual, mas da estrutura da sociedade com o modo de produção capitalista, que gera a destituição – pobreza e as desigualdades sociais.

*Para enfrentamento desta pobreza estrutural, já não bastavam as iniciativas assistenciais espontâneas da sociedade civil ou do Estado. É assim que a seguridade social contemporânea decorre de avanços históricos, introduzindo o Estado como seu pilar fundamental (SPOSATI; FALCÃO; FLEURY, 1989, p. 112).*

Este processo contraditório, de avanços e retrocessos, desaguou em sociedades mais equitativas, ao nível dos países mais desenvolvidos. E, sem dúvida, a seguridade social, como política do Estado de Bem-Estar Social contribui de forma decisiva para esta distribuição mais igualitária dos bens e serviços proporcionados hoje pela evolução da humanidade.

Segundo Santos (1979, p.17), o desenvolvimento da idéia de seguridade social parece seguir uma tendência universal:

*Aparentemente, a tendência universal da política de bem-estar é iniciar-se com programas relativos a acidentes de trabalho, expandindo-se para a cobertura da velhice, invalidez e dependentes, depois, doença e maternidade, alargando-se para abonos familiares (salário-família e*

*salário-educação, por exemplo) para chegar, finalmente, ao seguro-desemprego.*

O processo histórico no Brasil segue o mesmo movimento mundial<sup>3</sup>

*Durante todo o período do Brasil-Colônia até a República Velha, inclusive, a forma básica de proteção social foi a assistência social privada, mesclada com a saúde, configurando uma espécie de ajuda médico-social (OLIVEIRA, 1989, p. 80).*

Aliado a este aspecto da assistência como benevolência da sociedade civil, outro traço marcante na incipiência das políticas sociais no Brasil, neste período histórico, foi seu caráter repressivo. Até a década de 1930, a questão social era vista como um “caso de polícia”.

Belfiore *et al.* (1985, p. 79) complementam esta afirmação colocando que esta repressão era condizente com a mentalidade da classe dominante à época, pois os fenômenos sociais relativos à pobreza eram considerados como “[...] fatos esporádicos, excepcionais.”

No momento histórico em questão, não se tinha a compreensão mais abrangente de que, sendo o Brasil um país essencialmente rural e latifundiário, o problema social era uma extensão das questões agrárias, uma extensão da pobreza rural gerada pelo sistema de latifúndios.

Porém, a década de 1930 foi o marco revelador da incipiência das políticas sociais: a partir de então, o Brasil mudou a base de sua economia, reformulando seu modelo econômico, passando de agro-exportador para urbano-industrial, progressivamente.

Esta mudança deveu-se, principalmente, à queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, e aos anos de depressão e crise que a economia mundial experenciou a partir de então. A cultura cafeeira, que era a economia dominante, de latifúndios e essencialmente voltada para a exportação (modelo agro-exportador), não tinha mais como comercializar toda sua produção. O mercado internacional retraiu-se de forma decisiva.

Por outro lado, as importações que sustentavam o consumo interno tornaram-se inviáveis, devido à queda da moeda (cruzeiro) no mercado internacional. Assim, paulatinamente, o mercado interno começou a se constituir em uma fonte mais lucrativa que as exportações, que estavam acumulando largos prejuízos. Era uma situação extremamente propícia para a criação, o desenvolvimento e o fomento da indústria nacional.

O crescimento das indústrias, como também o da urbanização, foram dois dos fatores decisivos na pressão exercida junto à sociedade e ao Estado para melhorias na qualidade de vida, através de benefícios e/ou concessões. Nesta correlação de forças a protagonista desta

luta foi a emergente classe trabalhadora do incipiente setor industrial que começava a se formar no país, principalmente em São Paulo.

É claro que a questão social, no sentido europeu de concentração urbana, não é formulada. Porém, é importante lembrar que as primeiras medidas de política social são uma resposta à nascente organização e fortalecimento desta classe trabalhadora.

Neste período, o Estado começa a perceber que deverá ter outras formas de respostas, que

não só a repressiva, para as necessidades da grande massa de trabalhadores que se consolida. Começa-se a considerar a força que esta classe possui na sociedade, principalmente no tocante a seu caráter numérico e massivo.

Conforme colocam Costa e Costa (1983, p. 80), é no período compreendido entre 1930 e 1945 que as medidas relativas a ganhos trabalhistas e outros obtêm maior volume.

Como todo processo, a formação destas medidas, “[...] lei de férias, de menores, jornada de trabalho, repouso remunerado, trabalho feminino” (BELFIORE *et al.*, 1985, p. 80) que podemos considerar como os primórdios de uma política social, teve variações, avanços e retrocessos durante suas conquistas. Desta forma, algumas categorias funcionais conseguem benefícios e/ou medidas favoráveis antes de outras, ou de forma mais completa que outras. A isto, a esta estratificação e divisão de direitos trabalhistas e sociais, foi que Santos (1979, p.75) chamou de “cidadania regulada”:

*Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional, é definido por norma legal.*

Segundo Santos, este sistema permanece até o movimento golpista de 1964, regulamentando as relações trabalhistas e de cidadania da classe trabalhadora.

Concomitantemente, nos países mais desenvolvidos, é no período histórico do pós-guerra que o Estado de Bem-Estar Social começa a se conformar. Ao mesmo tempo, um movimento contra essa hegemonia também se configura.

Este movimento contrário inicia-se depois da II Guerra Mundial, em 1947, quando Friedrich von Hayek – de orientação teórica da Escola Austríaca representada por

Carl Menger, Eugen Bawerk e Ludwig von Mises – fundou a Mont Pelerin Society (Sociedade Monte-Pelerin), com

o objetivo de restabelecer o liberalismo clássico, e com ele a sociedade livre e o livre mercado (PETERS, 1999).

Hayek escreveu diversos livros sobre a Teoria Liberal, entre eles *The constitution of liberty*, em 1960. Além disso, ainda desenvolveu a Teoria da Ordem Espontânea (1962), na qual argumentava que o mercado era uma instituição ordenada de forma es-

pontânea, que tinha evoluído culturalmente, como as instituições da linguagem e da moralidade. A partir desta mesma teoria, Hayek enfatizou questões como o individualismo metodológico; as concepções de individualidade, racionalidade e egoísmo; bem como a doutrina da ordem espontânea. Era o renascimento do liberalismo, dois séculos depois (PETERS, 1999) – agora neoliberalismo –, que será abordado logo a seguir.

## 1.1 Brasil e os anos de ditadura militar

Retomando o movimento brasileiro, o período histórico que precedeu o golpe militar foi de grande efervescência política. Vários setores da sociedade civil estavam articulados e mobilizados, parecendo inexorável a caminhada do país para uma mudança radical, nas reformas de base do então presidente João Goulart.

O receio da implantação de um regime comunista, aliado a vários outros interesses, levou ao golpe que possibilitou aos militares a tomada do poder. É importante aqui perceber em que tipo de ideologia se inscrevia a política social do país à época. Belfiore *et al.* (1985, p. 83), colocam a questão de forma genérica:

*A partir de 1964, substituiu-se a ideologia desenvolvimentista pela ideologia de modernização, criando-se desta forma condições propícias à ação do capital estrangeiro. A concepção de desenvolvimento ligava-se à concepção de crescimento econômico acelerado, no sentido da criação de infra-estrutura econômica como base de desenvolvimento.*

Ou seja, era necessário efetivar primeiro o crescimento econômico, pois o desenvolvimento social viria como

Com a abertura política adentra-se  
no período denominado Nova  
República, que teve um de seus  
pontos altos na mobilização da  
sociedade civil pelas eleições  
diretas para presidente.

consequência: “deixar o bolo crescer para depois dividi-lo”. Este pensamento tecnocrata dissocia crescimento econômico de desenvolvimento social.

Desta forma, toda a área de políticas sociais, ou de assistência, era vista como passível de modernização, dentro dos marcos do pensamento da época.

A visão do profissional deveria ser estritamente técnica e neutra. Política era uma palavra mal vista, sendo que a vertente tecnicista foi a tônica deste período. Como sabemos, a visão tecnicista e neutra de envolvimento deságua, invariavelmente, em uma ação desvinculada da população, de suas posições e de seus anseios:

*Como forma de enfrentamento da questão social, que se agudiza neste período, predominou a tendência modernizadora e técnico-burocrática na elaboração da política assistencial, sem nenhuma participação dos representantes da população (BELFIORE et al., 1985, p. 85).*

O período citado também foi de grande violência, e violência esta utilizada para sufocar os problemas sociais:

*A questão social passou a ser tratada como ‘caso do polícia’ e o Estado utilizava, para sua intervenção, o binômio repressão-assistência. A política assistencial foi ampliada, burocratizada e modernizada pela máquina estatal, aumentando seu poder de regulação sobre a sociedade com a intencionalidade de suavizar as tensões sociais e alcançar legitimidade para o regime (BELFIORE et al., 1985, p. 84).*

Lentamente, começou-se a proceder no país a abertura política. Obviamente que este fenômeno não foi uma concessão, mas sim uma conquista. Já era impossível aos governos militares o abafamento da sociedade, seja via consenso (mídia), seja via repressão. Os movimentos sociais, adormecidos por tanto tempo, começam a ressurgir, principalmente o movimento dos trabalhadores do chamado “ABC paulista”. Torna-se assim inviável o prosseguimento do regime sem alguma concessão por parte dos governos militares – o que para a sociedade constitui-se em conquista.

Desta forma, o país principia a sair destes anos de exceção com um discurso inflamado sobre democracia e seus valores, porém sem saber exatamente o que isto significa em termos de prática cotidiana ou de vivência, sinalizando as marcas do atraso político deixadas pelo regime da ditadura militar.

Também nas políticas sociais o saldo não foi positivo. Oliveira (198, p. 86) caracteriza muito bem as consequências no período pós 64:

*Coerente com o padrão excludente e autoritário de desenvolvimento e imbuída de um cará-*

*ter legitimador, a política social pós 64 estruturou-se basicamente: em um padrão distorcido de financiamento e gasto, com ênfase no objetivo do autofinanciamento ou privatização [...]. Em uma estruturação excessivamente centralizada entre os três níveis de governo, tanto ao nível dos recursos e das ações quanto ao nível das decisões [...]. Assentada em uma administração setorializada, de modo que os programas sociais terminaram sendo geridos por agências segmentadas que acabaram por incidir em dupla justaposição: objetivos e clientelas superpostas [...].*

Com a abertura política já mencionada, adentra-se no período denominado Nova República, que teve um de seus pontos altos na mobilização da sociedade civil pelas eleições diretas para presidente em 1984. Este movimento foi seguido pela luta para que o candidato mais progressista, Tancredo Neves, ganhasse a presidência do país no Colégio Eleitoral. Entretanto, apesar de sua vitória, quem realmente assumiu a presidência do país foi José Sarney, com seu discurso “Tudo pelo Social”. Este momento histórico brasileiro inscreve-se no movimento mundial, que retoma e operacionaliza o neoliberalismo nascido no pós-II Guerra Mundial.

## 1.2 O pensamento neoliberal e as décadas de 1980 e 90

Na década de 1980, a teoria econômica e política de Hayek foi utilizada por Margareth Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (EUA) para legitimar a implantação da teoria neoliberal frente às ações do Estado de Bem-Estar Social, numa combinação de políticas baseadas no livre comércio com o estabelecimento de uma economia aberta. Os objetivos destas medidas eram a liberalização econômica, a flutuação da taxa de câmbio e o desmantelamento do Estado de Bem-Estar, entre outros. Buscava-se a comercialização (privatizada) de todos os setores, inclusive da saúde, do bem-estar e da educação, o que foi concretamente atingido.

Tais medidas foram operacionalizadas no sentido de proporcionar a desestabilização, para um futuro término do Estado de Bem-Estar Social. Além disso, estas políticas comentadas tinham o intuito de “enxugar” ou reduzir o setor público, diminuindo a representação político-econômica e social do Estado (PETERS, 1999).

Dessa forma, cabe destacar, como uma das medidas mais representativas das economias apoiadas na Teoria Neoliberal, o fenômeno da privatização. Diz-se isso na medida em que é a privatização que propicia, justamente, a base para a redução do tamanho e das responsabilida-

des do Estado, através de três atividades principais: redução no subsídio estatal; redução na provisão estatal; e redução na regulação estatal. Assim, a privatização não toma apenas a forma da venda dos recursos e empresas estatais; pois outras formas paralelas incluem liberação de compromissos, desregulamentação, terceirização, sistemas de arrendamento e redução de serviços prestados (PETERS, 1999).

Esta última consideração, em torno de uma face específica das políticas econômicas fundamentadas no neoliberalismo, faz com que se apresente uma outra questão vinculada ao neoliberalismo, relacionada com a realidade dos países latino-americanos que adotaram a Teoria Neoliberal para sustentar sua economia.

A crítica que se fazia, conforme já apresentado, à validade do Estado em países como os EUA, adquiriu forças na América Latina também na década de 80; na medida em que os países capitalistas latino-americanos deram início a uma nova etapa democratizadora (BORÓN, 1995).

Esta etapa democratizadora está intimamente vinculada à entrada e ao estabelecimento da Teoria Neoliberal nos países latino-americanos. É neste marco democratizador que se inscreve a Constituição Federal, aprovada em 1988, chamada "Constituição Cidadã", tendo em vista os avanços sociais ocorridos em seu texto constitucional, demarcando a constituição do tripé da seguridade social e a municipalização da assistência.

Porém, conforme demonstram dados (BORÓN, 1995, p.77), na década de 1960 as economias latino-americanas cresceram a uma taxa de 5,7% ao ano, e, na década seguinte, fizeram-no a 5,6% ao ano. Nos anos 80, esta mesma taxa de crescimento foi de apenas 1,3% ao ano. Com isso, Borón (1995, p. 77) afirma que "O caminho neoliberal para o Primeiro Mundo, portanto, não é senão um mito, habilmente manejado pelas classes e frações que atualmente detêm a hegemonia no sistema capitalista".

Da mesma forma que Borón (1995), Bresser Pereira (1996) também apresenta que desde o início da década de 1980 os países da América Latina se envolveram em estratégias de ajuste e de reformas de acordo com a abordagem teórica neoliberal, em função da crise pela qual estavam passando<sup>4</sup>. Este autor refere que os resultados em termos de estabilização econômica são modestos e em termos de crescimento são pratica-

mente nulos (com exceção do Chile), como já foi demonstrado anteriormente.

A hegemonia teórica e ideológica do neoliberalismo e sua expressão política, o neoconservadorismo, adquiriram grande intensidade na América Latina. Um resultado desta hegemonia traduz-se pelo radical enfraquecimento do Estado, que se torna cada vez mais mínimo em termos de regulação do mercado. Paralelo a isso, o discurso ideológico dominante vincula a figura do Estado a tudo aquilo que se mostra ineficiente, corrupto ou que apresenta desperdício. A iniciativa privada, diferentemente, é relacionada com a eficiência e a austeridade (BORÓN, 1995).

No que se refere, ainda, ao enfraquecimento do Estado, Borón (1995) diz que este carece dos recursos necessários para financiar uma agressiva política social que, pelo menos, neutralize a massa de pauperizados que gera a aplicação das políticas neoliberais. Explicita que a deplorável situação das contas públicas não se origina no excesso do gasto público, mas na incapacidade dos governantes de expandir seu

ingresso pela via tributária. Ou seja, os Estados latino-americanos não ampliam os gastos públicos, mas, pelo contrário, os reduzem, no intuito de canalizar os recursos para o pagamento da dívida e para o controle da inflação.

Ainda sobre a redução de gastos públicos, o autor aponta que "Pretender [...] 'ajustar' as contas públicas reduzindo ainda mais o gasto público é uma política

profundamente equivocada, irrealista e condenada inexoravelmente ao fracasso" (BORÓN, 1995, p. 87). Ele exemplifica esta afirmação com a realidade da Argentina, onde não há mais como fazer ajustes, uma vez que os salários do setor público são de 150 ou 200 dólares mensais, sendo que os gastos de uma "família-tipo" se fixam em torno de mil dólares mensais.

Como forma de complementar as idéias de Borón sobre o neoliberalismo na América Latina, vale ressaltar também aspectos apontados por Bresser Pereira (1996), no que se refere às estratégias para o crescimento dos países latino-americanos. Este autor considera que as reformas econômicas nos países citados não têm de ser exclusivamente neoliberais, coordenadas pelo mercado, mas orientadas para o mercado, principalmente para o mercado externo. Ele aponta, ainda, que a coordenação das economias deve ser mista, para que os Estados consigam nova-

A participação envolve,  
necessariamente, a idéia de  
cidadania, e torna-se fácil  
depreender que a noção de política  
social está intimamente relacionada  
com a de cidadania.

mente intervir, planejar e implementar políticas. Assim como Borón (1995), ele destaca que o Estado não pode prosseguir “enfraquecido”. Este enfraquecimento do Estado, que se vem comentando, ocasionou uma desproteção do setor social nos países latino-americanos. Como consequência, os problemas sociais se agravaram e as respostas a eles diminuíram consideravelmente. No que se refere a esta questão, Iamamoto<sup>5</sup> (2000, p.121) é bastante elucidativa quando afirma que

*Cabe destaque, no âmbito da seguridade social, o fato de estarem previstas como atividades exclusivas do Estado, apenas a fiscalização das normas sanitárias, a ‘compra’ de serviços de saúde [...], a previdência reduzida à previdência social básica. E a responsabilidade exclusiva do Estado com a educação fica restrita à educação básica.*

Acompanhando esta desproteção social, encontra-se o fenômeno do desemprego estrutural, mundialmente difundido, e especialmente agravado na América Latina. Sobre tal fenômeno, Iamamoto novamente apresenta um ponto de vista interessante:

*As raízes do crescimento do desemprego estão associadas a um processo de globalização financeira, fazendo com que a lógica da valorização financeira predomine nas decisões do empresariado [...]. O predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo faz com que o compromisso estabelecido pelas elites dominantes seja com as baixas taxas de inflação e não com o emprego e a produção (IAMAMOTO, 2000, p. 115-16).*

A partir das questões apresentadas, percebe-se que as economias latino-americanas capitalistas, onde situa-se o Brasil, têm suas ações econômicas fundamentadas na Teoria Neoliberal, e preocupam-se, basicamente, com a evolução e o desenvolvimento do mercado. Aspectos referentes ao bem-estar das populações, bem como medidas protetivas de saúde e educação, por exemplo, não são consideradas fundamentais. Esta realidade vem reforçar fenômenos como o desemprego estrutural, e a própria exclusão social, gerando um número cada vez maior de “massa sobrando” e excluídos sociais, políticos e econômicos.

## 2 Política social enquanto correlação de forças – o aspecto participativo e a cidadania

Como é possível perceber, através do breve histórico anterior, a política social é fruto da correlação de forças

sociais existentes em cada conjuntura específica em dada sociedade, como coloca Oliveira (1989, p. 77):

*Sinteticamente, as políticas sociais são fruto das articulações entre pressões e movimentos da classe trabalhadora com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social; portanto, só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações dessa mesma estrutura.*

Em que pese a classe trabalhadora ter sido a facção social com maior peso político na luta por políticas sociais, há que se lembrar que, em tempos mais recentes, vários movimentos sociais fizeram-se sentir na sociedade com seus posicionamentos e reivindicações. Dentre estes, são passíveis de serem citados os movimentos comunitários, que lado a lado com as instituições governamentais (e muitas vezes contra estas instituições), buscaram uma maior visibilidade em todos os sentidos para a área social.

Outro aspecto a realçar é que as configurações da política social são conjunturais. O movimento de expansão, de conquista ou de retração destas políticas respeita a conjuntura de forças existentes em determinado momento histórico. Sendo a política social fruto deste processo contraditório de embates sociais, os vários atores envolvidos prosseguem numa contínua inter-relação, onde dado o momento específico, cabe a um ou a outro grupo a supremacia.

*Nos momentos em que as forças populares se mobilizam e chegam a pôr em jogo a hegemonia do Estado, há expansão das políticas assistenciais e nos momentos em que as forças dominadas estão desmobilizadas, desorganizadas, enfraquecidas, as políticas assistenciais são reduzidas (BELFIORE et al., 1985, p. 87).*

Como se pode depreender, os conceitos de participação política, com vistas ao controle da coisa pública, constituem-se em elementos indispensáveis para que os gestores públicos sejam obrigados a administrar com lisura o que é patrimônio da população.

Desta forma, dois aspectos profundamente inter-relacionados são necessários para que o controle se efetive. Ou seja, a via da participação precisa ser de “mão dupla”: as instituições devem ter seus canais de acesso da população à gestão institucional e, principalmente, transparência na sua administração; e a população precisa estar consciente e mobilizada para ocupar este espaço, ou para exigir esta ocupação.

No Brasil ainda há um longo caminho a ser percorrido para que se chegue a um patamar razoável de controle

das instituições por parte da sociedade civil. Nossa História é permeada por todos os tipos de autoritarismos e de formas indevidas de uso de poder, fatores que contribuem para coibir o real exercício de participação e controle da sociedade sobre as políticas públicas, especificamente as de corte social.

Desta forma, a luta por canais de participação é de vital importância para todos os setores da sociedade, envolvidos nesta permanente correlação de forças, que são as políticas sociais. Assim, a participação envolve, necessariamente, a idéia de cidadania, e torna-se fácil depreender que a noção de política social está intimamente relacionada com a de cidadania. Seguindo a trajetória peculiar a todas as conquistas humanas, a idéia de cidadania, tal qual a concebemos hoje, é fruto de um longo processo histórico de construção permanente.

Fleury (SPOSATI; FALCÃO; FLEURY, 1989) faz uma rápida evolução histórica, onde relaciona o tipo de Estado, a política social e o conceito de cidadania vigente. Utilizando-se dos conceitos trabalhados pela autora, elaborou-se o quadro abaixo (Quadro 1). A partir do quadro exposto, pode-se, hoje, conceituar a cidadania como a busca de “[...] um conjunto de direitos [...]” (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1987, p. 81).

Estes direitos são divididos em três tipos: civis, políticos e sociais. O direito civil compreende a liberdade de ir e vir, de imprensa, de expressão e pensamento, entre outros. Os direitos políticos referem-se principalmente à participação do cidadão na vida política/pública com direito de votar e ser votado. Por fim, o direito social diz respeito ao mínimo necessário que o cidadão tem direito para viver com dignidade.

**Quadro 1 – Estado, política social e cidadania**

Tipo de Estado	Política Social	Cidadania
Liberal	Assistência social de natureza compensatória e preventiva das medidas, atendendo o necessitado.	Invertida: o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo do reconhecimento de sua capacidade de exercer plenamente a condição de cidadão.
Assistencial	Seguro social: cobertura da população assalariada.	Regulada (visto anteriormente na p. 49).
De Bem-Estar Social	Seguridade social: cobertura total, segundo a noção de cidadania plena.	Plena: o Estado está obrigado a fornecer um mínimo vital a todos os cidadãos.
Neoliberal	Cobertura mínima dos riscos sociais, efetivada a partir da redução do papel e de um Estado que se desresponsabiliza frente à questão social.	Cidadania do desmonte: baseada nos valores preconizados pelo Estado neoliberal, como individualismo e competitividade <sup>6</sup> .

Fonte: Sposati; Falcão; Fleury (1989, p. 43-45).

*Seria mais correto, talvez, imaginar um contínuo cujos limites inferior e superior são muitas vezes mutáveis e definem ampla gama de possibilidades de 'situações de cidadania', cabendo pensar segmentos da sociedade que só pertencem a esse espaço pelas mais tênues ligações, outros onde apenas o mínimo acesso a uma pauta de direitos existe, e outros ainda onde o estoque de bens de cidadania é mais substancial e constante (VASCONCELOS, 1989, p. 91).*

Vasconcelos (1989) prossegue colocando que as várias situações de cidadania é que formam o referido sistema, que, por sua vez, constitui-se em probabilidades, onde os vários grupos interagem com chance (probabilidades) diferenciadas. Como podemos depreender, ocorre aí a correlação de forças que discutimos, onde se origina a política social e, conseqüentemente, seu conceito de cidadania correlativo; que, na atualidade, corresponde a Cidadania do Desmonte.

### 3 Política social no Brasil hoje: os desdobramentos da assistência social

Demo (1988, p. 6) conceitua política social da seguinte forma:

*Política social significa o esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais, quando entendida como proposta do Estado. Olhada do ponto de vista dos interessados é a conquista da autopromoção.*

Ou poderíamos dizer, conquista da cidadania. A idéia e a prática de uma política social no Brasil é tardia se comparada com outros países da América Latina, os quais têm semelhanças com o nosso: “O resultado histórico dessa relativa desatenção foi a geração deste quadro de desequilíbrios sociais [...]” (SANTOS, 1979, p. 100).

Assim, resgatando um direito que há muito deveria ter sido reconhecido, a Constituição de 1988 caracteriza-se por ser um avanço considerável nas questões relativas à área social. Instaura-se a seguridade social, formada pelo tripé da saúde, previdência e assistência social. Esta é, hoje, a configuração brasileira da política social, ou seja, a forma como o Estado se articula (ou pretende se articular) para enfrentar a questão social.

*Todo brasileiro, à exceção do trabalhador ativo, isto é, dos 18 aos 50/55 anos, estaria sob a proteção da assistência social e até mesmo nessa faixa etária, aqueles que não pertencerem ao mercado formal. Relembremos que no Brasil a condição de não segurado se refere a 53% da população e que a população de zero a 19 anos e com mais de 60 anos é também de mais de 50%. Portanto, os serviços de assistência social não têm o caráter de excepcionalidade, mas dizem respeito à quase maioria da população. A pensar no disposto constitucional e na composição da população, a maioria dos brasileiros se compõe de necessitados sociais (SPOSATI; FALCÃO; FLEURY, 1989, p. 12-13).*

O disposto constitucional referido na citação é o primeiro artigo da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Projeto de Lei nº 8742 de 7 de dezembro de 1993, e é o que segue:

*A assistência social, enquanto direito da cidadania é dever do Estado; é a política social que prevê a quem necessitar, benefícios e serviços para acesso à renda mínima e ao atendimento às necessidades humanas básicas, historicamente determinadas (SPOSATI, 1990, p. 20).*

Esta questão relativa ao tamanho da demanda brasileira requer uma visão séria e competente da assistência social, para que o enfrentamento da pobreza seja real. Sendo toda (ou quase toda) população brasileira demandária de assistência social há que se pensar em estratégias mais globalizantes e efetivas para o desenrolar da mesma.

*Conseqüentemente, não cabe reduzir a assistência a um mecanismo voltado para o emergencial, desconhecendo o corte estrutural desse emer-*

*gencial, ou, ainda, não cabe reduzir as ações a paliativos, visto seu caráter superficial e de urgência (SPOSATI et al., 1986, p. 58).*

A assistência social deve ser global, capaz de reproduzir os direitos inerentes aos cidadãos, possuindo uma visão mais abrangente, conjuntural e estrutural da pobreza, e não vê-la de forma refletida em casos individuais, considerados emergenciais e singulares. A assistência social precisa assumir seu caráter macro e eminentemente necessário para a resolução dos problemas brasileiros. A demanda exige a cidadania plena, sem o caráter criterioso e elegível de classificação da pobreza, que em geral se processa na assistência.

O direito a um patamar mínimo de recursos para a sobrevivência está preconizado na LOAS, e deve ser cumprido. Na busca desta efetividade um dos principais papéis da assistência (se não o principal) é constituir-se em política processadora das demais políticas públicas para as classes menos favorecidas, tornando as políticas acessíveis à população excluída.

A instauração e consolidação da concepção da assistência social como um direito, dissociando-a da caridade e da benesse, constitui-se em um avanço em termos conceituais.

É o momento histórico da “virada da mesa”. Esta nova perspectiva de enfoque da assistência social enquanto direito do cidadão traz, em seu bojo, a contradição inerente de que a assistência busca incluir na sociedade as classes e/ou os grupos sociais que até então permaneceram excluídos do desenvolvimento social (pelo menos daquele desenvolvimento que o Brasil tentou alcançar até o presente).

Processa-se hoje a tentativa de resgatar a assistência social no país procurando retirar de seu conceito aquelas percepções caritativas e filantrópicas e colocando a assistência como direito do cidadão, de modo universal, com vistas a garantir o acesso ao mínimo de renda para uma sobrevivência digna.

A distinção que se procede é entre os conceitos de assistencialismo e assistência. O primeiro é visto como uma postura tutelar do trabalhador social para com o usuário das políticas sociais, de forma a subalternizá-lo. A assistência, por sua vez, é a compreensão total de que o bem ou o serviço repassado ou executado é um direito, e não uma benesse. O assistencialismo encara estes direitos inerentes à cidadania como favores.

A superação deste enfoque assistencialista pressupõe sua substituição pelo enfoque proposto, de perceber o assistencial como um direito que se constitui no acesso da população menos favorecida a serviços e/ou bens que de outra forma lhes seriam negados. Esta contradição aparece como peça chave na busca destas modificações nos conceitos usuais. Conforme as autoras colocam, “Em outras palavras: o assistencial é a ótica do Estado. O direito e a extensão da cidadania, em

contrapartida, são as garantias buscadas pela população” (SPOSATI *et. al.*, 1986, p. 35).

Desta forma, o fato de assumir a ótica da população usuária da assistência é o caminho apontado para a superação do assistencialismo. Colocando de outra forma: não se faz mais possível negar o assistencial, mas é absolutamente necessário incorporá-lo de forma massiva, mudando de forma radical sua conotação intrínseca.

E é neste momento que se faz a distinção: as ações assistenciais devem continuar e devem ser ampliadas frente à realidade do país, porém precisam ser encaradas como direito da população, como forma de acesso da parcela do povo brasileiro que utiliza a assistência social.

A visão estratégica que perpassa esta percepção de assistência é a de que a compreensão do direito e o próprio espaço assistencial, ambos encerram em seu interior a possibilidade de conquistas e lutas por parte da população usuária. Neste processo é que se vai constituindo a cidadania possível, ou mais apropriadamente, a cidadania conquistada.

Dentro dessa perspectiva, as diretrizes apresentadas na LOAS, em seu artigo 5º, refletem claramente a concepção de partilha de poder, para a construção de um espaço público de decisão e de definições de ações a partir do confronto dos interesses em presença.

Lobo (1989) enumera quatro princípios para que sejam pontuados e encarados os limites do processo de descentralização. O primeiro deles diz respeito à flexibilidade, no que se refere aos recursos financeiros, políticos e técnicos dos governos estaduais e municipais, dos quais dependem as respostas às demandas apresentadas, e suas diferenças. O segundo, refere-se ao gradualismo, que deve assegurar a consolidação do movimento e não um risco de estancamento ou diminuição no ritmo das mudanças. O terceiro, relaciona-se com a transparência dos processos decisórios, no sentido do redirecionamento dos núcleos de poder.

O último princípio diz respeito ao controle social, considerado como premissa básica do processo de descentralização da assistência. Conforme Lobo (1989, p. 492), o controle social deve “criar mecanismos político-institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante [...]”. Este processo “só ganha eficácia com a garantia efetiva da participação da população organizada”.

É importante ressaltar que os princípios apresentados não devem obscurecer a difícil realidade enfrentada ao se propor a municipalização, mas que o conhecimento dessas premissas possibilite, ainda que de maneira generalizada, uma relativa previsão das dificuldades que podem ser encontradas ao longo do processo.

Para Stein (1999, p. 25),

*Apesar de ser considerada avançada em seus conceitos, diretrizes e princípios, e inovadora*

*no que tange ao reordenamento institucional, a LOAS apresenta algumas indefinições quanto à demarcação de competência das três esferas de poder (União, estados e municípios) com vistas ao estabelecimento do comando único em cada esfera, bem como as relações de parceria entre Estado e sociedade.*

Ou seja, a municipalização da assistência, ainda que prevista em sua Lei Orgânica, estabelece seus primeiros passos. Ainda há muitos programas que são elaborados em nível nacional, que apenas são repassados aos municípios para sua operacionalização.

O sistema descentralizado, ou a municipalização, é constituído por instâncias deliberativas da assistência social, de caráter permanente e com uma composição paritária entre o governo e a sociedade civil – Conselho Nacional, Conselhos Estaduais, Conselho do Distrito Federal e Conselhos Municipais.

Paralelo a essa organização, existem os órgãos gestores em cada esfera de governo – nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais –, os instrumentos de gestão e as estruturas financeiras.

As competências dessas esferas governamentais na área da assistência social estão descriminadas, prevalecendo a lógica da municipalização. Conforme define Falcão (1991, p. 8), baseado na LOAS, à esfera federal caberia:

*[...] estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social; coordenação geral da política de Assistência Social; estabelecimento dos padrões de qualidade da rede de serviços e dos beneficiários; produção de índice de qualidade e quantidade de cobertura das ações; supervisão da aplicação das normas gerais; coordenação e execução dos Benefícios Continuados, por seu caráter de universalização, como por exemplo, a renda mínima para a pessoa idosa e para a pessoa portadora de deficiência; assessoramento e financiamento de macro-projetos, ou de amplo alcance social, em ação conjunta com diferentes áreas do Governo Federal, Estadual e Municipal.*

Na continuação das atribuições das esferas, preconizada pela LOAS, ao Estado caberia o apoio às ações dos municípios. Devem permanecer ou serem geridas no e pelo Estado aquelas ações que não possuam demanda em grande escala, e que são mais onerosas aos cofres públicos. Pode-se citar o exemplo da descentralização da área da saúde. Prevê-se que cada bairro tenha seu Posto de Saúde com atendimentos simplificados. Quando se tratar de atendimento ambulatorial, a área de jurisdição aumenta, diminuindo a quantidade de serviços ambulatoriais, e com hospi-

tais, segue-se o mesmo raciocínio. A idéia é que o Posto de Saúde periférico seja capaz de responder às demandas iniciais de forma eficaz, para que não se tornem demandas por serviços mais sofisticados, ou seja, faça trabalho preventivo. Na área assistencial pode-se mencionar o trabalho com idosos, por exemplo.

O trabalho direto com o idoso na busca de lazer ou mesmo de algum trabalho como fonte de distração ou de renda adicional fica por conta da execução direta do município. O asilamento, que demanda um custo maior, e que deve ser realizado somente em última instância, ficaria por conta do Estado. O benefício continuado da renda mínima, pertence à esfera federal.

Assim, fica patente que ao município caberia a execução direta de todos programas assistenciais. As esferas federal e estadual deverão servir de suporte para a autonomia e autogerenciamento do município nesta área.

A partir destas constituições é que é possível começar a pensar na operacionalização da municipalização da assistência. Estas idéias devem estar conjugadas de forma intrínseca com a previsão da LOAS, de formar fóruns de gestão e controle da assistência nas três esferas: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Estadual de Assistência Social; Conselho Municipal de Assistência Social.

Uma das principais dificuldades neste processo de municipalização diz respeito à chamada “prefeiturização”, que significa que a descentralização, algumas vezes, não é mais do que um repasse para as prefeituras de responsabilidades que eram dos estados e da União, sendo cobradas novas responsabilidades dos municípios, sem a contrapartida financeira e sem a devida resolução de problemas, como a fragilidade dos quadros técnicos municipais, por exemplo.

Outra questão, já referenciada anteriormente de forma breve, é a realidade que se apresenta para os técnicos que trabalham nas prefeituras. Não raras vezes, os projetos e programas que são enviados para as secretarias municipais estão prontos, já apresentando e prevendo metas e resultados a serem alcançados, sem salvaguardar as características peculiares de cada município.

A par dessas questões, na construção da assistência social, enquanto uma política de direito, vários atores sociais atuam na busca da supremacia de seus pontos de vista sobre o todo. Desta forma, como todas as conquistas humanas, existem avanços e retrocessos. Forças resistentes a mudanças procuram segurar e evitar o desenrolar dos acontecimentos que possam se encaminhar para modificações quantitativas e/ou qualitativas das conjunturas institucionais.

Uma hipótese possível de ser aventada é que esta visão conservadora da realidade, que tende a trancar seu movimento natural, está diretamente relacionada com a referida passividade da sociedade civil, discutida anteriormente e refletida na ausência de um pensamento coletivo

introjetado nacionalmente de cidadania. Aliada ao fenômeno brasileiro da “banalização da pobreza”, há uma sociedade que não possui uma opinião pública consciente e atuante. Retoma-se assim o binômio passividade-falta de sentimento de cidadania.

Uma opinião pública é aquela que pressiona

quando fatos que ameaçam os direitos – sejam civis, políticos ou sociais – vêm à tona. Esta pressão é fruto de consciência e mobilização que aliadas transformam-se na força poderosa que chamamos de opinião pública.

Há que se considerar que sempre é possível a manipulação da opinião pública. Entretanto, pode-se pensar este fenômeno social, hipoteticamente, de forma pura e em seu sentido original ou até mesmo utópico. Porque, de qualquer forma, assim como não existe opinião pública isenta de manipulação, a manipulação é parte da opinião pública, inerente a esta, e, no jogo político, uma de suas forças constitutivas. De uma certa forma, quando denunciada, pode contribuir de forma definitiva para que a verdadeira (e utópica) opinião pública ressurgja.

## Perspectivas

Para que as políticas sociais sejam efetivas, partindo-se do pressuposto de que buscam a erradicação da pobreza e, conseqüentemente, a redução das desigualdades sociais, não podem estar dissociadas de outras políticas, em especial da econômica, a qual devem estar profundamente articuladas.

Aliada à variável da participação política dos usuários nas gestões dos serviços de que irão se utilizar, a questão da produção e do emprego é que vem à tona neste momento.

Demo e Cornely (1980, p. 25) relacionam a faceta política com a econômica:

*Mas o político, sozinho, é também letra morta, porque não há o que distribuir, sem produzir. Pobreza participada não é menos pobreza. É tão errôneo afirmar que a pobreza se soluciona apenas com o crescimento econômico (ele pode agravá-la), como é errôneo garantir que a pobreza se supera através da consciência política.*

Uma opinião pública é aquela  
que pressiona quando fatos que  
ameaçam os direitos – sejam civis,  
políticos ou sociais – vêm à tona.

Assim, o binômio ocupação-renda deve vir aliado a outras medidas concernentes à política social. A mesma deve ser global, procurando enfrentar a pobreza por todos os ângulos.

O já referido Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990 – Pobreza – também assinala a necessidade de medidas interligadas a esta visão global dos problemas sociais:

*Combater a pobreza não é primordialmente uma tarefa focalizada estritamente em projetos contra a pobreza, por mais vital que isso possa ser. Isto é tarefa para uma política econômica em larga escala*<sup>7</sup> (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 1990, p. 4).

Ou seja, os analistas concluem que somente programas voltados para os problemas sociais não são suficientes, mas devem vir acompanhados de uma política econômica de linhas mais abrangentes.

*Uma conclusão emerge disto tudo: os países que têm sido bem sucedidos em combater a pobreza têm encorajado um padrão de crescimento baseado no trabalho e têm investido no capital humano. Estas duas questões parecem básicas nas estratégias de redução dos níveis de pobreza, conforme propostas neste Relatório*<sup>8</sup> (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 1990, p. 51).

Desta forma, embora o discurso não seja inovador nem a idéia original, faz-se necessária a busca de formas de operacionalização desta política global; sob o risco do Brasil transformar-se, no futuro, em um país de pessoas incapazes porque embrutecidas na miséria.

**Recebido em 13.09.2004.**

**Aprovado em 20.12.2004.**

## Referências

- ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G. dos; COIMBRA, M. A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1987.
- BELFIORE, M. et al. *Prática assistencial no Brasil. Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, v. 6, n. 17, p. 73-89, abr. 1985.
- BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 63-118.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (Org.). *Reformas econômicas em democracias novas: uma proposta social-democrata*. Tradução de Antonio Sérgio Rocha. São Paulo: Nobel, 1996.
- CORAZZA, G. *Teoria econômica e Estado: de Quesnay a Keynes*. Porto Alegre: FEE, 1985.
- COSTA, A. M. S. N.; COSTA, M. J. P. Contextualização da assistência social no Estado brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, v. 4, n. 12, p. 77-85, ago. 1983.
- DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez Ed., Ed. Autores Associados, 1988.
- DEMO, P.; CORNELLY, S. A. *Subsídios ao planejamento participativo: textos selecionados*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1980.
- FALCÃO, M. do C. *A política de assistência social e o papel da LBA*, 1991, 8 p. Polígrafo digitado.
- IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- LOBO, T. Política social e descentralização. In: *A política social em tempo de crise*. Articulação institucional e descentralização. Brasília, v.3, MPAS/CEPAL, 1989, p. 483-485.
- OLIVEIRA, V. R. de. Política de assistência no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, v. 10, n. 31, p. 98-118, dez. 1989.
- \_\_\_\_\_. Reflexões sobre a política de assistência no Brasil. *Revista de Administração Pública*. F. G. V., v. 24, n. 1, p. 74-87, nov. 1989.
- PETERS, M. *Neoliberalismo*. Traduzido por de Amélia Siller. 1999. Disponível em: <<http://www.educação.pro.br>> Acesso em 24 maio 2003.
- ROBBINS, Lionel. *Teoria da política econômica*. São Paulo: Ibrasa, 1972.
- SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SILVA, M.O. da S. e. (Coord.). *O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, V. 1
- SPOSATI, A. de O. (Coord.). *Carta-tema: a assistência social no Brasil: 1983-1990*. São Paulo: PUC-SP, ABESS, CEDEPSS, CNPq, 1990.
- SPOSATI, A. de O. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.
- SPOSATI, A. de O.; FALCÃO, M. do C.; FLEURY, S. M. T. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- STEIN, R. H. A descentralização político-administrativa na assistência social. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, v. 20, n. 59, p. 24-46, mar. 1999.

VASCONCELOS, E. M. Políticas sociais no capitalismo periférico. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, v. 10, n. 29, p. 67-104, abr. 1989.

WORLD DEVELOPMENT REPORT 1990. *Poverty. World development indicators*. New York: Oxford Univ. Press, 1990.

## Notas

- 1 *A mão invisível que guia os homens a promoverem fins que não faziam parte de sua intenção [...] é a mão do legislador, a mão que retira da esfera do atendimento ao interesse próprio aquelas possibilidades que não se harmonizam com o bem comum* (ROBBINS, 1972, p. 67).
- 2 Esta idéia está relacionada com a da liberdade natural, defendida por Smith.
- 3 Para uma história completa da Política social no Brasil, ver Santos (1979).
- 4 Sobre a crise da dívida externa, indica-se Bresser Pereira (1996).
- 5 As explicações de Iamamoto fazem referência, especificamente, à situação brasileira.
- 6 Este último item do quadro foi elaborado pelas autoras do artigo.
- 7 Tradução livre das autoras deste artigo.
- 8 Tradução livre das autoras deste artigo.

**Cláudia Hochheim Oliveira**  
oliveira@prorext.ufrgs.br

**Maira Meira Pinto**  
mmmeira@portoweb.com.br  
Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC  
Curso de Serviço Social  
Rua Independência, 2293  
Santa Cruz do Sul – RS  
CEP: 96815-000