

Assistência Social e Políticas Sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas

Social Assistance and Social Policies In Brazil – historical configuration, contradictions and perspectives

R esumo

Este trabalho objetiva analisar os processos econômico-sociais nos quais produziram-se as políticas sociais públicas no Brasil. Pretende ainda buscar e solidificar conhecimentos adequados acerca dos significados particulares de cada configuração sociopolítica das estratégias afetas ao campo da proteção social, utilizando-se de uma percepção crítica historiográfica sobre a formação social e econômica nacional. Ao mesmo tempo procura realizar também, aproveitando-se de uma grade conceitual comum, uma interpretação histórico-cultural a respeito do país, decifrando suas contradições e reconstruindo suas determinações sociais e políticas.

Palavras-chave: assistência social, seguridade social, cidadania, política social, democracia.

A bstract

This work objectifies the reconstruction of the economic-social processes which the public social policies were produced in Brazil. It intends to look for and to solidify knowledge adapted concerning the meanings peculiar of each social policies configuration of the strategies affect to the social welfare, using a critical perception historiography about the national social and economic formation. At the same time search to accomplish also, taking advantage of a common conceptual bars, a historical-cultural interpretation regarding the country, deciphering its contradictions and reconstructing its social and political determinations.

Key words: social assistance, social security, citizenship, social policies, democracy.

Beatriz Augusto de Paiva

Professora Assistente do DSS – UFSC, Mestre em Serviço Social pela UFRJ e doutoranda da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na área de Políticas Públicas.

Introdução

Em um esforço de interpretação histórica, este artigo visa a reconstrução dos processos econômico-sociais nos quais gestaram-se as políticas públicas, afetas ao campo da proteção social no Brasil, ao buscar e solidificar conhecimentos adequados acerca dos significados particulares de cada configuração sócio-política das políticas sociais, recorrendo à percepção crítica historiográfica sobre a formação social e econômica nacional, ao tempo em que também possibilita, com grade conceitual comum, realizar uma interpretação histórico-cultural a respeito do país.

Tal aporte teórico-metodológico representa, assim, uma abordagem para a problematização dos objetos de investigação, em torno dos quais estruturaram-se os estudos voltados para a compreensão do campo temático das políticas sociais no Brasil, em especial daquelas de natureza sócio-assistencial¹, onde a atuação profissional e política dos trabalhadores sociais se robustece e complexifica contemporaneamente, para além das requisições institucionais mais tradicionais. No trabalho *Ideologia da Cultura Brasileira*, Mota nos recomenda um preciso tratamento histórico-concreto, alertando para a necessidade de um conhecimento indispensável sobre as contradições que peculiarizam a formação social econômica e política do Brasil, de forma a que hoje se possa melhor pensá-la e decifrá-la na sua dinâmica singular, como o “descobrimento do Brasil profundo”, “[...] tentando não cair na velha tradição historicista de ‘contar a história tal qual ela se passou’.” (1994, p. 19).

É como parte e produto desta reflexão teórico-histórica que se apresenta este artigo, intitulado **assistência social e políticas sociais no Brasil – constituição histórica, contradições e perspectivas**, no intuito de sedimentar os importantes

aportes teórico-conceituais obtidos na intercessão do debate das políticas sociais com a análise histórica, recuperando as categorias e as reflexões aí pertinentes. A respeito de uma destas, podemos lembrar uma passagem de Ianni, ao examinar a obra de Caio Prado Júnior, onde diz que

[...] a história se resgata seletivamente, a partir do presente. Os desafios com os quais se defrontam os grupos e as classes sociais, em certas conjunturas, põem estas ou aquelas exigências sobre o presente e o passado, em suas determinações recíprocas. Cada presente, a partir da perspectiva deste ou daquele grupo, desta ou daquela classe, pode suscitar um modo de resgatar o passado; e imaginar o futuro. (1989, p. 67).

Tomar “o presente como história”, sob o ângulo dos estudos sobre “integrações na sociedade de classes” (MOTA, 1994), consistiu, assim, na medida absolutamente valiosa para construção desta análise, que se pretende um contributo para a sedimentação da “memória histórica comum” sobre a política de assistência social deste país.

Constituição histórica das políticas sociais no Brasil

A compreensão histórica do legado das políticas sociais no Brasil, singularizando ademais o lugar da Assistência Social neste contexto, conduz a certos desafios; alguns previsíveis devido à amplitude do tema, outros nem tanto, na medida em que parte destes desafios decorrem de sua localização particular, ou seja, estão referidos a um olhar e a uma perspectiva de análise também voltados para a reflexão do Serviço Social, informada aqui especialmente pela aná-

lise histórica destes processos e de suas interconexões.

Vale dizer, então, recorrendo às indicações de Yamamoto, que para debater os temas afetos à profissão de Serviço Social, indo certamente além das ilações e verificações empíricas, torna-se necessário a apropriação correta das configurações históricas mais determinantes que perfazem a cena dos acontecimentos político-econômicos contemporâneos, para assim confrontar com maior propriedade as contradições e os desafios que a realidade social impõe. Suas palavras são um bom começo, portanto

Para garantir uma sintonia do Serviço Social com os tempos atuais, é necessário romper com uma visão endógena, focalista, uma visão ‘de dentro’ do Serviço Social, prisioneira em seus muros internos. Alargar os horizontes, olhar para mais longe, para o movimento das classes sociais e do Estado, em suas relações com a sociedade; não para perder ou diluir as particularidades profissionais, mas ao contrário, para iluminá-las com maior nitidez. (1998, p. 20).

As problematizações críticas suscitadas a partir da interlocução do debate sobre a assistência social com a produção histórica sobre o Brasil demarcam, assim, proveitosas pistas teóricas a respeito das contradições advindas da compreensão da assistência pública enquanto política social específica, sobretudo quando pensada no contexto histórico em que se processou seu desenvolvimento no Brasil. Trata-se, então, de proceder preliminarmente ao exame de certos traços constitutivos da assistência pública no Brasil, de forma que se possa apreender algumas de suas características singulares na formação social brasileira. Esse exame, cabe ressaltar, inse-

re-se no interior de uma compreensão teórico-metodológica, na qual

A emergência e desenvolvimento de uma política social é, por um lado, a expressão contraditória da relação apontada [capital e trabalho], sendo, ao mesmo tempo, fator determinante no curso posterior desta mesma relação entre as forças sociais fundamentais. Assim sendo, para o campo das políticas sociais confluem interesses de natureza contraditória, advindos da presença de cada um destes atores na cena política, de sorte que a problemática da emergência da intervenção estatal sobre as questões sociais encontra-se quase sempre multideterminada. (TEIXEIRA, 1987, p. 48).

Elegendo a consideração da multiplicidade de interesses e de determinações concretas como procedimento analítico, pode-se agora concentrar no tema específico, qual seja, o modo pelo qual

a assistência social tornou-se, com a Constituição de 1988, em seus artigos 203 e 204, parte integrante da rede de proteção social pública no Brasil, considerando-o como um artefato político-histórico desta sociedade.

Antes de mais nada, cabe destacar que o novo traçado político constitucional da política de assistência social se estabelece inovadoramente sob a égide do princípio da seguridade social. Ademais, o próprio conceito de seguridade na legislação brasileira atual assenta-se em uma concepção mais abrangente, levando-se em conta as versões anteriores, como se poderá constatar.

Na Constituição Federal de 1988 é clara a tentativa de engendrar um sistema público de seguridade social – Saúde, Previdência e Assistência Social –, no qual toda a população está formalmente incluída, embora rigorosamente discriminada pelos mais diversos critérios de elegibilidade.

Desde as primeiras décadas deste século XX, as idéias e a noção de seguridade social ganham divulgação no mundo capitalista, correspondendo aos inícios da formação concreta dos chamados Estados de Bem-Estar Social, consolidados no segundo pós-guerra. No Brasil, a influência desta concepção, elaborada originalmente pelo sociólogo inglês Sir William Beveridge, nas primeiras décadas deste século XX, pode ser identificada sobretudo nas representações e discursos dos técnicos e dirigentes dos institutos previdenciários, bem como do Ministério do Trabalho. Em documento do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, de 1950, citado em Oliveira e Teixeira, podemos constatar a seguinte ponderação:

*É bem sabido que a tendência moderna nesta questão é ampliar o âmbito dos antigos seguros sociais, para compreender nas finalidades do Estado, neste setor, não somente a Previdência **stricto sensu**, como também a assistência, a garantia do emprego, etc, numa palavra, a seguridade social do trabalhador[...]; de, a par da Previdência Social propriamente*

dita (seguro de pensões), desenvolver um amplo sistema de assistência social (prestações em natureza ou em serviços) [...]. Para que possa o segurado gozar dos benefícios da Previdência, isto é, para que possa ser aposentado por velhice, precisa antes de mais nada sobreviver; a condição primordial é a saúde, a qual depende em grande parte de uma boa assistência médica, cirúrgica e hospitalar. Por outro lado, essa assistência, prevenindo os riscos de invalidez e morte prematuras, alivia o encargo de seguros de pensões. (1989, p. 175).

O padrão de seguridade foi sistematizado a partir do reconhecimento da obrigatoriedade do Estado em oferecer respostas às demandas sociais através da expansão dos gastos públicos, ou também, segundo alguns especialistas, pela condição oportuna que este tipo de intervenção propiciava para os setores vinculados ao capital. Conforme os princípios elaborados pelos ideólogos da “Seguridade Social”, caberia ao Estado viabilizar desde a garantia de renda mínima, em caso de perda de capacidade de ganhá-la, até o acesso aos serviços estatais de saúde, educação e serviços sociais, conforme mostra Faleiros (1990, p. 112).

Segundo ainda Oliveira e Teixeira, o ideário da seguridade social, nos moldes em que foi inicialmente concebido pela comissão de Lord Beveridge, e depois implantado pela maioria dos países da Europa Ocidental sob governos social-democratas e trabalhistas, é gestado no interior de uma articulação política, composta pelos países capitalistas aliados após a Segunda Grande Guerra, cujo objetivo consistia na elaboração de novas estratégias de reconstrução de hegemonia:

Esse movimento corresponde, na verdade, a parte de um amplo processo de enfrentamento, no plano ideológico, simultaneamente aos projetos fascista e socialista de organização da sociedade, o primeiro dos quais, apesar de derrotado militarmente, demonstrara ter encontrado significativa aceitação em amplos setores de diversos países, enquanto o segundo estava em plena ascensão ao final do conflito [...]. A democracia liberal procurava demonstrar, em síntese que, como seus interlocutores, também tinha uma proposta avançada para a satisfação das 'necessidades sociais'. (1989, p.176).

Cabe recordar alguns princípios norteadores de concepção que embasam esse padrão de Seguridade Social, a partir dos quais se estruturam os Estados de Bem-Estar (os Welfare States), dado que, historicamente, esse padrão se converteu na referência teórico-política mais utilizada para pensar a legislação social como um todo, ainda que ela venha sendo submetida a críticas severas nos últimos tempos. Dentre esses princípios, destaca-se que:

- a) a contribuição será proporcional à capacidade do segurado e, também, não compulsória;
- b) o direito à uma renda mínima alcançará todo cidadão, independentemente de contribuição, que lhe garanta um padrão mínimo de bem-estar, determinado de acordo com o contexto histórico concreto e
- c) a concessão deste benefício não estará condicionada a qualquer critério de merecimento, estabelecido pelos motivos causadores da necessidade.

A Seguridade Social seria, nesta perspectiva, algo além de um mero

sistema de concessão de benefícios. Consistiria, também, numa Política de Seguridade Social, na sua acepção mais abrangente, contemplando, além dos benefícios pecuniários tradicionais, ações de saúde, saneamento básico, educação, habitação, medidas de garantia do pleno emprego, redistribuição de renda, e outros. (*ibid*, p. 178).

A rigor, aquela tendência, vislumbrada nos anos de 1950 e que expressava a defesa de um modelo de proteção social com esses atributos, jamais se concretizou em nosso país. Ao contrário, a configuração histórica das políticas sociais no Brasil tem se caracterizado pela predominância de um perfil discriminatório e restritivo em termos de direitos sociais. Desde as primeiras medidas significativas no campo da legislação social e trabalhista, pode-se constatar que a lógica da acumulação tem se sobreposto aos interesses e aspirações igualitárias dos trabalhadores, em decorrência da natureza antidemocrática da relação estabelecida entre o Estado e a sociedade. É a partir dessa relação que deve-se demarcar os traços constitutivos determinantes do perfil das políticas sociais no país, entre estas a Assistência Social, de forma que se possa compreender, com suficiente nitidez, como essa questão se inscreve hoje na sociedade brasileira, e, dentro dela, perceber as alterações anunciadas na Constituição de 88, no tocante aos direitos do cidadão e ao dever do Estado no campo da proteção social, bem como das potenciais alternativas de aperfeiçoamento ou de retrocesso em curso.

Não parece polêmica a idéia de que a década de 1930 é o ponto de referência histórico mais emblemático do processo de intervenção estatal brasileira no âmbito das políticas sociais e econômicas. É o momento-chave da modernização industrial.

Conseqüentemente, aquele no qual são criadas as condições político-econômicas para a definitiva consolidação das relações sociais regidas

pelo ordenamento capitalista, levando o Estado a empreender um conjunto de transformações no interior do seu aparato institucional, com vistas à elaboração de formas inéditas de regulação social.

Nessa ocasião, o País estava emergindo de uma grave crise econômica e política, fruto do esgotamento do modelo agro-exportador monocultor, no qual a oligarquia cafeeira paulista exercia a dominação. Todavia, essa oligarquia dominante possuía e defendia interesses contraditórios com os outros setores, especificamente com as oligarquias gaúcha e mineira, que produziam bens como o algodão, o açúcar, a carne e os laticínios para o mercado interno. Com o aparecimento de outros grupos econômicos, já desde o início do século, explicitam-se novos interesses, que se adensam em novos sujeitos históricos, como a burguesia industrial, o operariado e as camadas médias assalariadas (entre as quais se destacam a burocracia civil e militar). Demandava-se, por conseguinte, uma política de substituição de exportações, articulada a incentivos para incremento do parque industrial. Além disso, registravam-se fortes pressões do operariado urbano no sentido da conquista de condições dignas de trabalho e de vida.

Tal conjuntura de crise, perpassada pela configuração de distintos atores e seus interesses antagônicos, além de provocar séria crise do modelo econômico, desencadeou um processo de mudanças, conhecido como Revolução de 30, que, como Coutinho mostra a seguir, processou-se conforme um padrão típico da história brasileira:

Naquele período, o movimento operário lutava pela conquista de direitos civis e sociais, enquanto as camadas urbanas emergentes exigiam uma maior participação política. Essas pressões 'de baixo' (que não raramente assu-

miam a forma de um 'subversismo, esporádico, elementar, desorganizado') fizeram com que um setor da oligarquia agrária dominante, o setor mais ligado à produção para o mercado interno, se colocasse à frente da chamada Revolução de 30. O triunfo dessa Revolução levou à formação de um novo bloco de poder, no qual a fração oligárquica ligada à agricultura de exportação foi colocada numa posição subalterna, ao mesmo tempo em que se buscava cooptar a ala moderada da liderança político-militar das camadas médias (os tenentes). (1989, p. 123).

Esse movimento revolucionário caracterizou-se, especialmente, pelo caráter elitista impingido pelo novo e vitorioso bloco no poder; na verdade, ele significou mais uma rearticulação interna dos setores oligárquicos do que, propriamente, uma alteração das estruturas até então dominantes. A rearticulação entre as oligarquias, pela própria natureza antipopular e conservadora, incorporou inclusive o setor cafeeiro paulista derrotado, que, embora não detivesse mais o controle absoluto da máquina do Estado, mantinha assegurada, de alguma forma, a expressão e a consideração de seus interesses no interior do novo projeto de dominação. Entretanto, esse mesmo conteúdo elitista do bloco de poder vitorioso, que incorporou a oligarquia cafeeira contra a qual se insurgiu, excluiu completamente os setores populares do seu arco de alianças, fazendo com que permanecessem marginalizados e afastados do poder de decisão.

Tais indicações são suficientes para se compreender alguns dos traços constitutivos da formação social brasileira, ressaltados com cores fortes por esse momento da história do país. A manutenção no interior do

bloco de poder da fração de classe combatida, com a incisiva exclusão dos setores populares, das classes trabalhadoras, revelam o perfil nitidamente antidemocrático dos processos de transformação, os quais, nessa medida, podem ser caracterizados a partir da noção gramsciana de "revolução passiva", assim definida por Coutinho:

[...] uma constelação histórica na qual se dá uma conciliação entre frações das classes dominantes, com a explícita tentativa de excluir o povo de uma participação mais ampla nos processos de transformação. Gramsci diz que as revoluções passivas provocam mudanças na ordem social, mas mudanças que também conservam elementos da velha ordem. (1993, p. 79).

Teve lugar, assim, a introdução de modificações mínimas do ponto de vista do acesso a bens sociais e políticos às classes trabalhadoras, apenas aquelas necessárias ao processo de modernização capitalista, conservando-se, ao mesmo tempo, as estruturas sociais básicas, ou seja, os tradicionais processos de exclusão. Entretanto, algumas demandas postas pelas classes subalternas precisaram ser acolhidas, a fim de que a nova composição de poder pudesse implantar o seu projeto político-econômico com razoável margem de negociação.

Como a atenção a essas demandas revelou-se muito pouco satisfatórias, a situação política não permitiu a estabilidade e a acomodação social necessárias ao prosseguimento da ordem que se estruturara. Muito pouco foi preciso para que os setores dominantes, liderados por Getúlio Vargas, radicalizassem o autoritarismo, implantando um regime de exceção mais adequado ao projeto de sociedade capitalista então em construção, conforme analisa o mesmo autor:

*Reprimido com extrema facilidade pelo governo, esse **putsch** [conhecido como Intentona Comunista] será o principal pretexto para a instauração da ditadura Vargas. Contudo, apesar de seu caráter repressivo e de sua cobertura ideológica de tipo fascista, o 'Estado Novo' varguista promoveu uma acelerada industrialização do País, com o apoio da fração industrial da burguesia e da camada militar; além disso, promulgou um conjunto de leis de proteção ao trabalho, há muito reivindicadas pelo proletariado (salário mínimo, férias pagas, direito à aposentadoria, etc), ainda que ao preço de impor uma legislação sindical corporativista, copiada diretamente da **Carta del Lavoro** de Mussolini, que vinculava os sindicatos ao aparelho estatal e anulava sua autonomia. (op cit, 1989, p.123-124).*

Logo, a ditadura do Estado Novo implementa uma política econômica de estímulo à industrialização, com a característica de gerar mecanismos de acumulação impulsionados diretamente pela intervenção estatal, garantindo o mercado interno, através de tarifas protecionistas, da transferência de recursos da agricultura para a indústria, da criação de indústrias de infra-estrutura necessárias à industrialização (como a usina siderúrgica de Volta Redonda, por exemplo), entre outras medidas.

Por outro lado, o desenvolvimento da ordem econômica capitalista pressupõe, necessariamente, a organização, controle e reprodução de um mercado de força de trabalho capaz de prover tanto a mão-de-obra assalariada quanto as condições político-ideológicas e culturais para sua utilização.

Dessa sorte, Vargas, atento a essas necessidades de legitimação e acumulação, estruturou e implementou uma ampla legislação social e trabalhista de controle direto dos trabalhadores, explicitada sobretudo na regulamentação da organização sindical, que passou a ser diretamente atrelada ao recém-criado Ministério do Trabalho.

O discurso da “colaboração de classes” então formulado pautava-se no reconhecimento legal das demandas dos trabalhadores, contanto que fosse abandonada a “*destrutiva ideologia de luta de classes*” e os trabalhadores limitassem a sua organização a uma representação corporativa no seio do próprio Estado. Para isso, foi promulgada uma série de decretos sobre a organização sindical que, além de estabelecer o sindicato único (unidade sindical), previa ainda a possibilidade de intervenção do Ministério do Trabalho, que podia destituir uma direção sindical eleita que não agradasse ao governo. Analisando o conteúdo político dessas diretrizes, diz Faleiros:

Como os sindicatos se transformaram em ordens de colaboração com o Estado, as reivindicações dos trabalhadores são canalizadas pelos novos aparelhos semi-oficiais. A função principal das organizações sindicais não é mais a reivindicação e a pressão, mas a assistência médica, jurídica e cultural de seus membros. Despolitiza-se a ação sindical e, ao mesmo tempo, retira-se dela o seu potencial de mobilização reivindicativa e política. (1992, p.100).

A institucionalização de políticas sociais e trabalhistas de nítido perfil elitista acentuou no campo da assistência social, já marcado pelas noções de caridade e de filantropia,

medidas ligadas ao imediatismo e postas à mercê de interesses clientelísticos. Apesar disso, pôde-se constatar, nesse período, um significativo investimento na área da assistência, seja através da criação de instituições públicas especificamente assistenciais, seja através do incremento da institucionalização do Serviço Social como profissão, apoiando-se a criação de escolas e, sobretudo, incorporando-se vasto contingente de assistentes sociais ao aparato burocrático estatal criado para atender à implementação das novas políticas sociais, conforme análise elaborada em Iamamoto e Carvalho (1984). Quanto às medidas na área da assistência desenvolvidas nesse período, observam também Spozati et alli:

A assistência se reveste de maior racionalidade, introduzindo serviços sociais de maior alcance, sem perda, no entanto, de sua característica básica; o sentido do benefício ou da benevolência, só que, agora, do Estado. [...] É em 1938 que o Decreto-lei n.º 525 estatui a organização nacional de Serviço Social enquanto modalidade de serviço público, através do Conselho Nacional de Serviço Social, junto ao Ministério de Educação e Saúde. (1987, p.45).

A criação, por decreto, do Conselho Nacional de Serviço Social não operou muitos dividendos práticos na área da assistência social, bastante marcada por diversas suspeitas de manipulação de verbas e de impróprias subvenções sociais, típicas do clientelismo político. Como se vê foram mais de cinquenta anos de corrupção e de desvios de verbas no campo da assistência social, finalmente evidenciados para a opinião pública, através dos escândalos envolvendo parlamentares da Comissão de

Orçamento do Congresso Nacional, durante o governo de Fernando Collor de Melo. Ficou revelada, também, a participação da primeira dama, Rosane Collor de Melo, que, na condição de dirigente desta área, mostrou-se comprometida com fraudes, a exemplo da Fundação Canapi, entre outros desacertos. Como hoje se sabe, o Conselho Nacional de Serviço Social-CNSS era impotente no combate à corrupção, talvez até conivente com desvios de verbas, largamente utilizadas para a prática corrupta e clientelista dos deputados, senadores e dirigentes do Executivo. Ao que parece, o mau uso dos recursos públicos está longe de ser debelado no país, até porque práticas desta natureza ainda alimentam importantes estruturas de poder e de enriquecimento ilícito presentes na atual dinâmica político-econômica.

Temos, assim, que a trajetória mais que contraditória de constituição da ordem burguesa no Brasil põe em evidência, malgrado tudo, um reconhecimento meramente parcial do princípio da cidadania pelas elites e pelo Estado, a partir das modificações político-institucionais introduzidas com a Revolução de 30. Logo, a peculiaridade do processo histórico no país subverte a ordem cronológica de conquista dos direitos de cidadania, tal como definida classicamente por Marshal (1967), como já dito, em seu paradigmático ensaio “Cidadania e Classe Social”, que toma como referência a história da Grã-Bretanha para consubstanciar a lógica da afirmação destes direitos, que se inicia com os direitos civis, passando pelos políticos, e por fim os sociais.

No Brasil, após o reconhecimento de alguns direitos civis, que servem sobretudo às classes dominantes, como o direito à propriedade e à livre venda da força de trabalho, corporificam-se os direitos sociais e não os políticos, como vimos na legislação trabalhista e social da ditadura de Vargas - um período violentamente repressor para a oposição

política, mas bastante atento à necessidade de legitimação junto à massa trabalhadora despolitizada e, também, cuidadosamente receptivo à exigência de organização e reprodução do mercado da força de trabalho para o capital. Essa lógica imprime um caráter excludente e ineficaz da seguridade social brasileira, que reproduz, por sua vez, a natureza antidemocrática da relação que o Estado tem estabelecido com os cidadãos de nosso País, na medida em que teima em desconhecer os legítimos e fundamentais direitos e interesses das classes trabalhadoras, contribuindo tão somente para o empobrecimento material e político da cidadania brasileira.

Um importante estudo sobre o processo de conquista da cidadania no Brasil e sobre o papel do Estado nessa relação foi realizado por Santos. Nesse estudo, ele formula o conceito de “cidadania regulada” para buscar entender as políticas sociais do Brasil pós-30: “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 [...]” (1979, p.132).

Não obstante o caráter polêmico que o conceito de “cidadania regulada” encerra, parece útil a referência a um traço constitutivo muito relevante da nossa formação social, ou seja, o da incorporação parcial e seletiva de determinados segmentos sociais, especialmente os pertencentes às classes trabalhadoras, no que se refere tanto a uma relativa participação nos processos decisórios quanto à apropriação de parcela da riqueza nacional. Essa incorporação seletiva baseava-se, então, no critério da “estratificação ocupacional”, que mantinha os direitos de cidadania vinculados ao lugar que o indivíduo ocupava no processo produtivo, através de dispositivos como a posse da 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).

Para a apreensão desses processos históricos, que marcam a configuração autoritária e centralizadora do Estado brasileiro pós-30, o elemento conteudístico mais importante refere-se ao dado de que esse Estado sempre esteve claramente a serviço de interesses privados, como afirma Coutinho:

O fato de ter sido esse Estado sempre muito forte e de ter aparentemente se superposto à ordem privada não anula, de modo algum, a realidade fundamental: a de que toda essa força foi sempre, em primeira ou em última instância, mais em primeira do que em última, um poderoso e eficiente instrumento a serviço de interesses estritamente privados. (1993, p. 87).

**Cabe qualificar
com precisão esse
conteúdo privatizante,
uma vez que ele
vem sendo perpetuado
até os dias de hoje,
em detrimento
dos ideais democráticos
mais elementares.**

O Estado brasileiro configurado em 30, aperfeiçoado no pós-64 e ao longo de toda a ditadura militar, com claro contínuo nos últimos governos civis, embora com a promessa não cumprida de desmonte pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, sempre apresentou fortes características patrimonialistas, conforme nos alerta Faoro (1965), é frequentemente considerado pelas elites dirigentes e seus representantes políticos como propriedade pessoal, suscitando os processos tradicionais de nepotismo, corrupção e clientelismo. Mas essa privatização do público também se expressa no fato de que a intervenção do Estado sempre visou à criação das condições mais favoráveis à expansão do capital privado, passando, a partir do golpe de 1964, a atender majoritariamente aos interesses do capital multinacional, traço que se acentua em proporções desmedidas com a política de inserção à globalização promovida desde 1995.

Por tudo isso, essas indicações são bastante pertinentes para estabelecer o ponto de partida da análise do regime ditatorial instaurado no Brasil a partir de 1964. Sem dúvida, no período que antecedeu o golpe de abril, já se manifestava um estrangulamento do modelo político assentado no “pacto populista”, estrangulamento resultante de sua dinâmica peculiar, pela qual a sociedade civil torna-se mais ativa e presente, ainda que mantendo-se relativamente atrelada aos interesses do governo, ao passo que este já aparece submetido a divergências profundas quanto à natureza do projeto econômico para o país, expondo interesses absolutamente contraditórios no quadro dos débeis canais de negociação então vigentes. (IANNI, 1968).

Sabendo-se que uma análise política desse período tão importante da história do país excederia em muito os limites e objetivos desta matéria, cabe apenas ressaltar que, do ponto de vista da intervenção do Estado na economia, nada se alterou substancial-

almente no que se refere à almejada mas nunca efetivada política social pública em prol de um esboço de equidade social e de efetivação da cidadania. O que de fato sucedeu foi uma redefinição quanto ao papel econômico do Estado, configurando-se, mais enfaticamente, a sua função de protagonista no processo de inserção definitiva do país no ordenamento capitalista monopolista mundial, reforçando-se os traços de subalternidade frente à política neo-imperialista, bem como o caráter excludente e antidemocrático em termos de direitos sociais e políticos para a massa trabalhadora brasileira. Sobre o papel do Estado no processo de acumulação ampliada do capital monopolista no Brasil a partir de 64, Coutinho desenvolve uma fecunda analogia com o caso italiano, inspirando-se nas reflexões de Gramsci sobre o conceito de “revolução passiva”:

As forças produtivas da indústria, através de uma intervenção maciça do Estado, desenvolveram-se intensamente, com o objetivo de favorecer a consolidação e a expansão do capitalismo monopolista. A estrutura agrária, por seu turno, mesmo conservando o latifúndio como eixo central, foi profundamente transformada, sendo hoje predominantemente capitalista. A camada tecnocrático-militar, que se apoderou do aparelho estatal, certamente controlou e limitou a ação do capital privado, na medida em que submeteu os interesses dos múltiplos capitais ao capital em seu conjunto, mas adotou essa posição ‘cesarista’ precisamente para manter e reforçar o princípio do lucro privado e para conservar o poder das classes do-

minantes tradicionais, quer da burguesia industrial e financeira (nacional e internacional), quer do setor latifundiário que ia se tornando cada vez mais capitalista. (1989, p. 124).

A categoria de revolução passiva foi utilizada pelo pensador marxista também como instrumento para explicar a passagem do capitalismo italiano da fase concorrencial para a fase monopolista, ocorrida sob o fascismo, onde observa características muito semelhantes aos processos ocorridos nos períodos supracitados, onde diz:

Com o fascismo, ter-se-ia uma ‘revolução passiva’ no fato de que, mediante a intervenção legislativa do Estado e através da organização corporativa, teriam sido introduzidas na estrutura econômica do país modificações mais ou menos profundas, a fim de acentuar o elemento ‘plano de produção’ [...]. (apud COUTINHO, op cit., p. 124).

Alguns dos procedimentos adotados pela ditadura brasileira no sentido de viabilizar esse novo projeto de dominação são descritos por Faleiros nos seguintes termos:

O capital multinacional, que tende a oligopolizar-se, se implanta através dos setores mais modernos e mais rentáveis, isto é, na indústria de bens duráveis. Ocupa, ao mesmo tempo e gradativamente, os espaços de financiamento para compra desses produtos, sua comercialização, e alcança os investimentos agrícolas. Formam-se conglomerados cada vez maiores em todos os setores

da economia. Nesse processo, entram na órbita do capital multinacional várias empresas nacionais, por compra ou simples associação [...] O Estado propicia tal concentração através dos seus mecanismos de união do bloco dominante e de controle do conjunto das medidas econômicas. (1992, p.179).

Um outro dado que merece destaque na apreciação do projeto econômico da ditadura diz respeito às condições políticas necessárias à implantação de um modelo anti-popular altamente concentrador de riquezas: o recurso à violência, à coerção direta e à restrição da liberdade. Nesse particular, cabe lembrar o nível de repressão política e militar imposta ao movimento sindical, estudantil e social em geral, conjugada, evidentemente, com uma extorsiva política salarial de achatamento e de perdas, só possível mediante a violência institucionalizada pelo regime militar.

No campo das políticas públicas – local por excelência de confronto e negociação de interesses distintos – o recurso ao autoritarismo

o também foi largamente utilizado. Além das restrições aos canais de participação democrática tradicionais – partidos políticos, sindicatos e demais organizações da sociedade civil –, a ditadura impôs a despolitização das agendas de definição dos interesses dos diversos grupos sociais e econômicos junto ao Estado. Viana observa que

Agências formuladoras ou reguladoras de políticas econômicas (aquelas que têm a ver com o processo produtivo), responsáveis por traduzir demandas setoriais em decisões generalizantes, estabelecem vínculos diretos

com 'clientelas' selecionadas, garantindo no interior do aparelho estatal o locus para a articulação técnica de seus interesses. (1989, p. 26).

Essa pseudo-tecnicidade e neutralidade, assentadas no reconhecimento dos "legítimos" interlocutores no interior dos setores da burguesia, não foram pura e simplesmente transpostas para a lógica de definição das pautas de direitos no âmbito das políticas sociais. Nesse caso, somente permaneceram legitimadas, como "clientelas" a ser ouvidas, segmentos "pelegos" da burocracia sindical, sem representatividade ou qualquer empenho significativo na defesa dos interesses majoritários dos trabalhadores.

Com a cassação dos direitos políticos dos setores democráticos e combativos da sociedade civil, poucas opções restaram em termos de gestões políticas pela ampliação de recursos na área social, bem como em termos de garantia de direitos sociais para a população. O bloqueio da participação social e política nos processos decisórios levou à supressão de formas mais ou menos eficazes de controle público sobre os destinos da rede de proteção social no País. Além disso, espalhava-se o mito das opções técnicas e racionais autonomizadas, pelo qual o discurso oficial estabelecia equivocados interesses políticos particularistas, condizentes com as necessidades gerais da segurança e desenvolvimento nacionais. Sobre a questão, Viana também corretamente observa:

Mantida a aparência constitucional, com a realização de eleições periódicas e câmaras legislativas em funcionamento, a política social, através das imensas máquinas burocráticas de suas agências, cargos disponíveis e serviços prestáveis, transformou-se em esfera ideal para o fazer política.

Uma política estreita e eleitoreira, alternativa ao tipo de competição política em que se reconhecem pressões conflitantes e se negociam interesses divergentes em arenas abertas. (ibid).

Ao longo do regime autoritário ocorre, portanto, a consolidação institucional essencialmente conservadora do sistema de proteção social, cujo padrão de financiamento é construído com critérios inversos ao princípio da equidade. Há um explícito bloqueio de todos os mecanismos de transferência real de rendas, com as fontes de financiamento recaindo pesadamente sobre os assalariados, penalizando-se sobretudo os de mais baixa renda, fato que – aliado ao caráter regressivo da estrutura tributária e à lógica da acumulação que presidiu a alocação de recursos – contribuiu de modo decisivo para a eliminação dos canais de acesso da população aos bens e serviços sociais.

A herança elitista e autoritária no desenho das políticas sociais

Enfocando-se os exíguos "elementos distributivos" (o que é bem distinto de redistribuição efetiva), vê-se que, no caso da previdência, por exemplo, o seu perfil de financiamento permite apenas reduzidas transferências de ativos para inativos, revelando-se um padrão meramente horizontal de distribuição, um fato que tem justificado várias propostas de alteração da regulamentação da previdência social no processo de revisão constitucional em curso, evidentemente proposições que se encaminham na contra-mão das reformas neoliberais recentemente implementadas.

Outra peculiaridade do sistema nacional de arrecadação refere-se ao repasse integral dos custos das contri-

buições sociais aos preços das mercadorias por parte das empresas, fazendo com que sejam os assalariados e os consumidores aqueles que suportam efetivamente o financiamento dos programas sociais.

Nessa questão, há um outro traço característico que revela o perfil restritivo do financiamento das políticas sociais, qual seja: o regime militar optou, dada sua natureza autoritária e anti-popular, por ampliar a arrecadação através de mecanismos de captação compulsória de poupança, utilizando para isso as contribuições sociais, ao invés de fazê-lo ampliando a arrecadação da carga tributária tipicamente fiscal, com o que se preservava objetivamente o capital de fazer maiores gastos. (CAMARGO, 1991). Na verdade, o montante de recursos arrecadados com contribuições sociais computam um percentual de mais de 50% da receita tributária da União, correspondentes aos recursos oriundos de um orçamento paralelo que é coberto pela extração compulsória das contribuições sociais.

Essas contribuições são impostas com a justificativa de estarem subsidiando aplicações, programas e benefícios de interesse social, descomprometendo assim o orçamento da União, em última instância, de arcar com as despesas sociais, pois estas ficam atreladas diretamente a fundos públicos específicos, onde de antemão já estão discriminadas as fontes de financiamento.

Decerto, trata-se de um sistema de arrecadação e financiamento por demais iníquo e distorcido, onde as obrigações de custeio recaem somente sobre uma parte da sociedade, no caso os trabalhadores; o Estado, sempre sem disponibilidade orçamentária, não tem comprometido seriamente nenhum recurso para as políticas sociais por meio da arrecadação fiscal. É um mecanismo totalmente insuficiente para responder de forma democraticamente adequada às necessidades básicas da população trabalhado-

ra brasileira. Sobre a questão da arrecadação fiscal e dos gastos sociais no modelo brasileiro, Dain afirma que

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

Pois bem, esse conjunto de características da nossa formação social deita raízes profundas no quadro social e político herdado a partir da redemocratização. É herdado, por exemplo, um modelo econômico absurdamente injusto: somos o país “campeão” de desigualdade na distribuição da renda. Traduzindo em números, isso significa que, considerando o PIB – Produto Interno Bruto –, possuímos um pequeno percentual da população – 1% das famílias mais ricas – que detém perto de 20% de toda renda nacional, enquanto os 50% mais pobres dispõem de apenas cerca de 10% do total da riqueza, o restante é apropriado pelos estratos médios, em franca proletarização, dada a política recessiva. Tais números são ratificados pelos relatórios do Banco Mundial, que apresentam dados com isenção inquestionável:

Com efeito, os conhecidos relatórios anuais do Banco Mundial fornecem algumas estatísticas básicas sobre 129 países-membros, afora aqueles com população inferior a um milhão de habitantes. Na sua última versão, o relatório apresenta informações de distribuição de renda para 46 países e entre estes o Brasil é o que aparece com o perfil mais iníquo. (ROMÃO in CAMARGO, 1991, p.104).

Para culminar, além desse perverso quadro de concentração da riqueza,

**vive-se há décadas
uma gravíssima crise
econômica, sem
precedentes em duração
na história do País.**

Se as alternativas tradicionais foram esgotadas – substituição de importações e financiamentos externos, com contratos “draconianos”, para a expansão da produção e a rolagem da dívida –, um outro caminho talvez até mais cruel e ineficaz tem sido trilhado, ou seja, o da recessão, sob a inspiração do ideário neoliberal.

Com o mote do combate à inflação a qualquer preço, tem-se “arrocado” mais ainda os salários, demitido pessoal, sucateado o patrimônio público (“repassado” ao capital privado após o tempo necessário para que o investimento inicial comece a gerar lucros), operado cortes violentos nos recursos para as políticas sociais; enfim, aprofunda-se a desigualdade – a pobreza e a fome – em escalas macro-sociais, enquanto setores abatidos se previnem contra qualquer possibilidade de perdas. A “herança

indesejada” é assim descrita por César Benjamim, num instigante artigo em que analisa as alternativas de saída para crise no País:

O atual sistema de poder – que começa na hiperconcentração da riqueza e da terra, passa pelo predomínio dos oligopólios na economia, se reproduz no controle dos meios de comunicação de massa, apresenta poder de corrupção virtualmente ilimitado, garante sobre-representação de oligarquias no Congresso Nacional e tem como reserva um judiciário conservador –, esse sistema de poder, aprisiona um grande país [...]. (1991, p. 50).

Embora esse sistema de poder das elites tenha se perpetuado e que a marca da exclusão seja um traço histórico constitutivo da sociedade brasileira, há que destacar uma fundamental modificação nessas estruturas arcaicas e calcificadas: o processo de ampliação e consolidação das liberdades democráticas, ainda que restritas, por enquanto, à sua dimensão política. Modificou-se o tempo em que o Estado no Brasil era detentor de amplos e ilimitados poderes ou que concentrava, gravitando em torno de si, todos os segmentos politizados da sociedade, numa mera disputa corporativa por seus interesses.

Construiu-se, ao longo do processo de resistência à ditadura e nas lutas em prol da cidadania durante a redemocratização, uma orgânica e combativa sociedade civil, significativamente revigorada pela participação popular e pela mobilização organizada.

Porém, nos finitos anos 90, esta sociedade civil encontra-se mergulhada em momento de revés político, no qual as classes trabalhadoras estão novamente a buscar e a recuperar esta capacidade de luta e de atuação, impulsionadas pela deterioração e esgo-

tamento dos padrões de proteção social e de trabalho para o conjunto da sociedade, crise provocada sobretudo pela política econômica do projeto dos partidos da Social-Democracia Brasileira – PSDB – e da Frente Liberal – PFL – dos últimos governos.

Como se sabe a ditadura investiu de diferentes maneiras no controle coercitivo da sociedade civil que, apesar da repressão e da desigualdade econômica, cresceu e se fortaleceu simultaneamente ao amadurecimento e à ampliação das forças produtivas sob o regime militar, potencializando-se pela multiplicação de interesses diversificados surgidos com a modernização econômica. A luta pela anistia, o multipartidarismo (que deu oportunidade de expressão a novas forças políticas, como o Partido dos Trabalhadores – PT, por exemplo), as manifestações de rua pelas eleições diretas para a presidência da República, a retomada dos sindicatos como espaço de luta política e não apenas de prestação de serviços, a mobilização em torno da Constituição de 1988 e as campanhas eleitorais, bem como, o movimento pela ética na política que detonou o **impeachment** de Fernando Collor de Melo, são apenas alguns exemplos emblemáticos dessa capacidade de mobilização e de ação da sociedade civil.

Esse processo pôde ser constatado através das últimas eleições majoritárias e proporcionais ocorridas com o fim da ditadura. Com o aumento crescente dos coeficientes eleitorais, embora ainda aquém do necessário para alcançar o poder, as esquerdas passaram a expressar e a reunir as aspirações políticas e éticas de vastos setores democráticos no País, ativadas, principalmente, através da militância contra a ditadura e na luta pelos direitos dos trabalhadores. O Partido dos Trabalhadores, de maior expressão política, e os demais partidos realmente progressistas, vêm indubitavelmente demonstrando, tanto em suas atuações no interior dos parlamentos quanto no de-

safio das administrações de muitas cidades e governos estaduais e também na luta do dia-a-dia dos movimentos populares, que é perfeitamente viável a construção de uma sociedade mais justa, mais ética e democrática, na recriação da história presente e futura deste país.

As políticas neoliberais já foram devidamente implementadas e nem por isso a inflação, combatida a qualquer preço, cedeu. Há que se propor e levar à frente novas alternativas de solução para a crise econômica e social que vem solapando o cotidiano do trabalhador brasileiro.

Assim sendo, essa conjuntura contraditória precisa ser reavaliada nos seus desdobramentos e condicionantes, pois coexistem num mesmo país uma sociedade civil representativa e organizada e uma população faminta em torno de 35 milhões de habitantes: são mais de três Somálias dentro do Brasil, já que naquele infeliz país africano a população gira em torno de 10,5 milhões. Com efeito, se for perpetuado esse desolador quadro econômico e social, incompatível com os princípios da democracia, pode-se gerar a impressão de que a transição democrática processada na luta contra a ditadura não teve o fôlego necessário para possibilitar a superação dos principais elementos de atraso e da exclusão gestados ao longo da história brasileira.

Em função do pacto que levou a uma transição “sem traumas”, todos os ônus recaíram pesadamente sobre a população trabalhadora, que tem – às custas de muito trabalho mal pago – sustentado um modelo econômico irracionalmente concentrador de riquezas, modelo sustentado e aprofundado pelos governos civis que subiram ao poder depois da ditadura, os de José Sarney, Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, a primeira e a corrente versão do governo Fernando Henrique Cardoso.

Resgatando aquele traço recorrente da dinâmica política, pode-se re-

pensar essa transição à luz da já aludida noção de “revolução passiva”: dado o aspecto conciliatório característico da transição democrática, tornou-se possível desconsiderar a legítima participação das massas populares na derrocada da ditadura, com a aceitação da eleição para presidente no Colégio Eleitoral criado pela ditadura, através da composição Tancredo Neves/José Sarney, e não pela via direta, como foi amplamente reivindicado naquele momento.

Porém, essa não foi a única medida conciliatória e “pelo alto” imposta contra os apelos de participação democrática; pode-se recordar também o processo de convocação da Assembleia Constituinte, duramente golpeado pela manobra do Governo Sarney, que preferiu a solução de atribuir poderes constituintes a um Congresso instituído segundo as regras eleitorais e institucionais herdadas da ditadura. Portanto, os que redigiram a nova Constituição não o fizeram legitimamente, já que não foram eleitos para elaborar a primeira Carta democrática do país, e sim para legislar dentro da rotina normal do Parlamento. Essa manobra, muito combatida pelos setores progressistas, garantiu uma composição ideológica no Congresso Constituinte bastante favorável e adequada aos interesses das elites dirigentes; basta recordar o famoso “centrão”, que articulou uma firme resistência às mudanças pretendidas pelos segmentos democráticos. Sobre esse processo de transição negociada, comenta Coutinho:

Mas se praticamente todos os sujeitos políticos opositoristas se empenharam na ‘guerra de posição’ que pôs fim à ditadura, nem todos levaram em conta, na época, o risco contido nessa forma de transição relativamente ‘negociada’. Nela se verifica sempre, como tentamos indicar, a combinação de processos ‘pelo

alto' e de processos provenientes 'de baixo'; e, decerto, é o predomínio de uns ou de outros o que determina o resultado final, a natureza do terminus ad quem da transição. A partir do momento em que, com a ida da oposição ao Colégio Eleitoral criado pela ditadura, preponderou uma solução 'pelo alto', concretizou-se o risco a que aludimos: o de que a transição terminasse por reproduzir, ainda que 'atenuados' e 'modernizados', alguns dos traços mais característicos do tradicional modo 'prussiano' e 'passivo' de promover as transformações sociais no Brasil. Uma transição desse tipo – que poderíamos chamar de 'fraca' – implicava certamente uma ruptura com a ditadura implantada em 1964, mas não com os traços autoritários e excludentes que caracterizam aquele modo tradicional de se fazer política no Brasil. (1993, p. 53).

E todo esse contexto de restrições objetivas à cidadania se reflete nas políticas sociais de forma ainda mais contundente. Sendo o alvo preferencial dos cortes nas despesas públicas, lado a lado com o arrocho salarial, constata-se a enorme dificuldade de reversão desse quadro, sobretudo ao se interpretar os dados sobre o sistema tributário do País, que é a fonte de recursos para a almejada redistribuição de rendas acessada pelas políticas públicas. A questão da estrutura fiscal remete, portanto, às potenciais alternativas de universalização e redistribuição de valores produzidos coletivamente, de forma a que as políticas sociais se constituam, de fato, num elemento decisivo da estratégia de luta pela democracia, ao garantir a socialização de bens, independentes do jogo falsamente meritocrático do mercado, correspondendo

assim ao verdadeiro compromisso do poder público com a cidadania.

É sabido que o sistema tributário do país se pauta por critérios os mais injustos, sendo esse, inclusive, um dos fatores responsáveis pela cruel concentração de renda, já que penaliza incisivamente os assalariados – em especial os de menor renda – e os consumidores em geral, por meio dos impostos indiretos que são embutidos nos preços-, ao mesmo tempo em que é generoso com os ganhos de capital, com a especulação financeira e com as heranças, conforme já dito. E essa penalização se dá duplamente, pois, enquanto o assalariado tem seu imposto recolhido mês a mês na fonte pagadora, a parcela mais afortunada da população dispõe de um ano inteiro para montar as mais mirabolantes estratégias para pagar menos imposto, sonogando, criando o chamado “caixa-dois” e enviando clandestinamente para o exterior uma grande quantidade de divisas não tributadas. Com tal composição, não é de estranhar que o percentual tributado do PIB seja um dos mais baixos do mundo (22%), graças, em parte, a uma sonogação que chega a atingir cerca de metade do montante que deveria ser arrecadado.

No debate sobre a reforma fiscal em curso pode-se identificar uma perigosa tendência de conciliação de concepções antagônicas, na reprodução deletéria da acomodação de interesses entre os dominantes. Há que atender o sistema financeiro, os segmentos industriais, ambos nacionais e multinacionais, o produtor agrário, os latifundiários, os trabalhadores inativos do sistema privado, os funcionários públicos inativos, prefeitos, governadores e ministros, afora os partidos da base aliada e o Fundo Monetário Internacional, o maior financiador das políticas macroeconômicas do país. Nesse rol babélico pleiteia-se o fim das contribuições sociais e, junto com elas, dos investimentos e das políticas so-

ciais, mantendo o resto como está, uma vez que essa estrutura regressiva é bastante satisfatória aos interesses do empresariado; propõe-se também um mero aumento de alíquotas (sobrepenalizando os assalariados), associa-se impostos estaduais e municipais, como ICMS e ISS, transforma-se contribuições em impostos, como a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF.

Procura-se debater ainda, com o agrupamento de algumas propostas produzidas pelos setores de esquerda, a necessidade de se imprimir, antes de mais nada, o princípio da progressividade na atribuição das taxas e alíquotas, articulado a uma reforma na Receita Federal com vistas a um combate efetivo à sonogação. Outras medidas seriam o imposto sobre a herança de grandes fortunas (na Alemanha, esse imposto pode chegar a 70%; na Espanha, a 80%; e, na França, a 60%); a tributação dos ganhos de capital como renda, dos investimentos e da especulação financeira, dos dividendos (já que são remuneração de capital), das remessa de lucros, etc. Enfim, tratam-se de medidas políticas da maior necessidade, sem as quais o compromisso com a redistribuição perde seu virtual sentido, e, sendo assim, as políticas públicas se manteriam como mero mecanismo ratificador e reproduzidor das desigualdades. Outras medidas são sugeridas também por Benjamim, na mesma direção, embora com maior nível de radicalidade:

Em sociedades capitalistas, nunca houve, nem haverá, transição de modelos se os agentes transformadores não puderem exercer controle sobre a taxa de investimento [...]. Para controlar as variáveis macroeconômicas fundamentais, prover bens e serviços coletivos, induzir distribuição de renda, estabelecer

a forma de exploração dos recursos não renováveis, promover o progresso científico e tecnológico e regular o intercâmbio com exterior, o Estado não precisa deter muito mais do que 25% ou 30% do PIB. (1991, p. 49).

A outra hipótese clássica, continua o autor, seria entregar o processo distributivo apenas a políticas governamentais de realocação do excedente, o que seria inviável no Brasil, dados os índices de pobreza e desigualdade presentes na nossa sociedade. Esse acúmulo é grande demais, enquanto o nosso excedente é ínfimo; por isso, ressalta-se a necessidade de mudanças qualitativas na ordem econômica, sem as quais esse perfil de exclusão não tem chances de ser superado.

Nesse sentido, o “dever ser” latente na política de Assistência Social só adquire relevância e sentido se acoplado a uma efetiva política de redistribuição de rendas. Com isso, delinea-se o princípio da construção da cidadania: a estruturação de benefícios, programas e serviços devem ser integralmente custeados pelas contribuições tributárias do capital, em um transparente e criterioso processo de captação e alocação de recursos públicos, que ponha fim nas injustificáveis práticas de subfinanciamento, desvios, restrição orçamentária, típicas do modelo vigente, ainda mais que os poucos recursos vêm sendo rateados entre os que trabalham e já contribuem excessivamente.

Malgrado as estratégias conservadoras desencadeadas no processo constituinte, mas graças às pressões em sentido contrário exercidas pela sociedade civil, muitas conquistas foram asseguradas na Carta Constitucional de 1988 no que se refere aos direitos de cidadania. Disso resultou a denominação que lhe foi generosamente atribuída, ou seja, a de “Constituição Cidadã”.

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

A referência explícita à assistência como direito de cidadania, dada pelo seu reconhecimento como área da seguridade e, portanto, como política social específica, conforme o artigo 194 (Capítulo II, “Da Seguridade Social”, do Título VIII, “Da Ordem Social”), no qual se diz que

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Além disso, o reconhecimento desses direitos sociais veio acompanhado de novos princípios políticos pertinentes a uma formulação mais estruturada, racionalizada e democrática dos recursos e serviços oferecidos através de políticas públicas, a saber:

- a) a universalidade da cobertura e do atendimento;
- b) a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a populações urbanas e rurais (rompendo com uma grande injustiça histórica dos regimes anteriores);
- c) a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e

serviços (relativizando, contraditoriamente, o primeiro princípio, o da universalidade);

- d) a irredutibilidade do valor dos benefícios;
- e) a equidade na forma de participação no custeio (prevendo, de antemão, a parceria com estados e municípios na composição dos fundos sociais);
- f) a diversidade da base de financiamento (propositadamente, essa questão fica em aberto, cabendo às regulamentações específicas discriminá-las) e
- g) o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Se, por um lado, esses princípios apontam para a almejada democratização dos recursos e das políticas sociais, o seu cumprimento, por outro, não tem sido alcançado: basta examinar, por exemplo, a questão da política de saúde, regulamentada através do Sistema Único de Saúde – SUS – para que fique evidenciada a cruel e conhecida dicotomia entre discurso político e a ação ética conseqüente.

Ainda assim, como já foi ressaltado, alguns avanços tímidos na direção de uma potencial universalização de direitos sociais podem ser constatados, principalmente se nos pautarmos por uma análise circunscrita ao texto constitucional em vigor. Tome-se, como exemplo, o caso da saúde; o Sistema Único de Saúde aponta, de fato, para uma atenção hospitalar integral e indiscriminada a toda a população, superando-se a perspectiva de atendimento segmentário, ou seja, relativo apenas aos segurados da previdência e seus dependentes, e não aos cidadãos em geral. No que se refere à Previdência Social, algumas conquistas também foram obtidas, como, por exemplo, a regularização dos direitos do trabalhador doméstico, a am-

pliação da licença maternidade para cento e vinte dias e a extensão de todos os benefícios e direitos trabalhistas ao trabalhador rural.

Porém, é preciso relativizar e ponderar com mais cautela esses avanços. Apesar dessas conquistas formais, não se pode deixar de constatar a não-correspondência entre tais avanços no âmbito da legislação, por um lado, e, por outro, o que foi possível consolidar enquanto prestação efetiva dos serviços prescritos, afora os itens que têm sido suprimidos dos textos legais, sob o patrocínio do PFL que está à frente do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS – desde 1995.

Acrescentemos a essas limitações, apenas indicadas, um agravante: o processo de revisão da Constituição, defendido arduamente pelos empresários e pelo atual governo, está apontando para alterações extremamente desfavoráveis aos interesses específicos dos trabalhadores; direitos históricos desses, como, por exemplo, a aposentadoria por tempo de serviço, estão sob a mira implacável dos tecnocratas da previdência, que, na prática, tem defendido os interesses do capital ávido por nichos de serviços como previdência privada, atenção à saúde, planos de seguros, dentre outros.

Decerto, ao adotar a sistematização jurídico-formal da seguridade social como premissa para a análise da assistência pública como política social, objetiva-se ampliar e, ao mesmo tempo, iluminar a discussão a partir de um outro enfoque. Em outras palavras, isso significa examinar a questão da política pública de assistência social a partir das novas condições, criadas pelo processamento da sua regulamentação legal, uma vez que, com a provação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, e sua implantação gradual desde então, a efetivação prática dos serviços assistenciais e as novas configurações do campo assistencial estão diferentemente

parametradas, agora, segundo essas especiais e inéditas condições.

A Constituição Federal de 88 e as reformas neoliberais: contradições e retrocessos

Examinando a trajetória histórica da assistência social no Brasil, verificamos a recorrência de uma característica peculiar, que se mantém inalterada na atual formulação político-formal: é referida ao fato da assistência social, como prática e como política, ter sido sempre prevista como uma ação complementar no interior das diferentes áreas de atuação estatal. Desta sorte, a política pública de assistência social corre o risco de se resumir, como reprodução de seu traçado constitutivo original, a um papel meramente suplementar dos serviços fornecidos pelas demais políticas sociais, como saúde, educação e habitação, embora se reconheça sua feição transversal no interior das ações prestadas pelas demais políticas sociais, na condição de um tipo de estratégia de universalização dos direitos sociais. Para se pensar a questão da especificidade do campo assistencial em relação à sua feição pulverizada, a afirmação de Carvalho, pela perspectiva que apresenta, está a sintetizar um dos traços mais polêmicos do debate sobre a assistência social, no que encerra um lugar certamente subalterno para a política no interior da concorrida estrutura de financiamento e de poder pertinentes ao sistema de proteção social do país.

[...] a concretização de benefícios e serviços propostos pelas políticas só chegam aos despossuídos, excluídos, trabalhadores de baixa renda, via mecanismos assistenciais. A política de assistência tem assim um recorte diferente das demais políticas públicas [...]. Enquanto as demais po-

líticas têm um corte setorial (saúde para todos, educação para todos), a assistência social tem um corte horizontal atravessando todas as políticas públicas para um usuário específico: os excluídos do acesso normal a bens, serviços e riquezas da sociedade. (s.d.:1).

Exemplos da presença do elemento assistencial no âmbito das demais políticas podem ser dados através da educação pública, de um lado, reconhecido através da destinação de verbas para a merenda escolar, para uniformes, material didático e livros, sem os quais boa parte das crianças que ainda conseguem permanecer no sistema educacional teria seus estudos inviabilizados. O mesmo ocorre na área da saúde, onde uma série de serviços assistenciais são prestados no interior das ações próprias dos serviços de saúde. Qualquer planejamento estratégico na rede pública hospitalar pressupõe recursos para fornecimento de medicamentos, de condução, de aparelhos ortopédicos e de uma vasta gama de outros bens e serviços assistenciais essenciais.

Dessa forma, na atual Constituição, pode-se constatar que a assistência mantém interfaces com todas as políticas sociais setoriais e com políticas de conteúdo econômico, pois,

além de estarem presentes nas seções específicas, 'Ordem Social' e 'Seguridade Social', formas de assistência se insinuam também nos capítulos da Educação, da Cultura e do Desporto, da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso e, até mesmo, nos capítulos da Política Urbana e da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que compõem o Título da Ordem Econômica e Financeira. (PEREIRA, 1991, p. 6-7).

Este dado deve ser compreendido em função do quadro de pauperização e destituição a que está submetida parte substantiva dos brasileiros. Isso significa reconhecer que a grande massa dos cidadãos está virtualmente excluída do acesso mínimo ao bem-estar social, por não dispor das condições básicas para sua subsistência, como emprego e salário dignos. A condição de destituição e os carecimentos de toda ordem, típicos da miséria, são reproduzidos continuamente através de gerações, herdeiros de uma sociedade escravocrata autoritária. Assim, temos uma grande parte da população massacrada na luta diária pela sobrevivência:

[...] consomem mais horas trabalhando ou em busca de qualquer trabalho, horas que são subtraídas à educação e à busca de exercício da criatividade, à ação política e ao lazer. Forçados a tal sobrecarga, de tantos modos desgastante, para a qual mobilizam toda a família, adultos íntegros, os inválidos, os velhos e as crianças, são impotentes diante das imposições da necessidade, que lhes retiram toda liberdade: não deixam escolhas. (ABRANCHES et alli, 1987, p.17).

De alguma forma, dentre as condições mais complexas e variadas essas são os destinatários por excelência da assistência pública, ou seja, os “destituídos”, os “necessitados sociais” ou os “incapacitados”. Sob a ótica da concepção de seguridade social vigente na nossa legislação, a assistência social dirige-se aos segmentos incapazes de prover seu sustento, principalmente os excluídos do mercado de trabalho formal e informal. Em nossa realidade, porém, perversamente, boa parte até mesmo dos trabalhadores empregados encontra-se na situação descrita na citação anterior. Vejamos dados mais precisos:

Em 1981, a soma de trabalhadores sem rendimento (10%), com rendimento até um salário mínimo (23%) e entre um e dois salários mínimos chega a 58,8% de toda PEA (população economicamente ativa). Se levarmos em conta que esse padrão de remuneração caracteriza o chamado “estado de pobreza”, quase 60% da PEA trabalham com assalariamento abaixo da remuneração mínima; portanto, são potencialmente usuários das políticas sociais de assistência. Em 1989, a faixa de até um salário mínimo sobe para 8,1% e aquela entre um e dois salários mínimos também decresce para 21,4%. O ‘estado de pobreza’ atinge um percentual de 56,7% no final dos anos 80. (MENEZES, 1994, p. 103).

No início da década de 90, tal quantitativo já havia alcançado a casa dos 60,2% da população submetidos à iníqua estrutura de distribuição de rendas do país, de acordo com pesquisas do Banco Mundial. Trata-se, sem nenhuma dúvida, de uma situação alarmante, gravíssima, que extrapola em muito as possibilidades contempladas pelos atuais recursos estatais destinados às políticas sociais, assim como pelas tradicionais propostas e programas gestados em âmbito do aparato institucional.

Neste sentido, a análise dos dados econômicos, sociais e políticos dos anos noventa, pela complexa dinâmica da sociedade brasileira, multiplica os riscos próprios de uma aproximação que se pretende histórica, sobretudo quando voltada para a dinâmica peculiar das políticas sociais, pois esta encontra-se ainda sopesada de processos conjunturais correntes, com suas imprecisas mudanças ainda em definição, mesmo após uma década de desenvolvimento.

Assim, é preciso tentar recuperar a lógica, muitas vezes oculta, que preside os fatos mais relevantes, para, por fim, poder se traçar algumas hipóteses em torno dos cenários viáveis a curto prazo, nestes anos de embate com o pensamento neoliberal.

Perseguindo esta lógica, Wanderley alerta de que há um substrato básico, a partir do qual os processos recentes, os acontecimentos mais significativos e relevantes da atual conjuntura, originam-se e se explicam, qual seja, a questão social no Brasil. Como diz, a realidade brasileira é una e diversa, e, se ela comporta características comuns, derivadas dos seus traços históricos particulares, compõe-se simultaneamente de um mosaico diferenciado de elementos – fatos, atores sociais, acontecimentos singulares – derivados também dos modos como as populações dos diferentes estados e regiões construíram e estão construindo suas trajetórias de vida. Nesse sentido, o autor esclarece que “A questão social fundante, nesses 500 anos de descobrimento, centra-se **nas extremas dificuldades e injustiças que reinam nas estruturas sociais**, resultantes do modo de produção e reprodução social, dos modos de desenvolvimento.” (1998, p. 17).

Diz ainda que a questão social se origina, então,

nos conteúdos e formas assimétricas assumidos pelas relações sociais, em suas múltiplas dimensões econômicas, políticas, culturais, religiosas, com acento na concentração de poder e de riqueza das classes e setores sociais dominantes e na pobreza generalizada de outras classes e setores sociais que se constituem as maiorias populacionais, cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano das determinações sociais.

Em razão disto, pode-se afirmar que a natureza da questão social no Brasil, em seu substrato histórico e político, matéria-prima da conformação da atenção pública através das políticas sociais, mantém-se hoje sob as mesmas proporções – não só preservada em suas manifestações mas até ampliada em sua abrangência –, ao se confrontar essa análise com os recentes dados econômicos e sociais do país, entendendo que de fato ela se peculiariza e se intensifica no grave problema da desigualdade social, que cruelmente assola sociedade brasileira, onde coexistem processos de concentração de riqueza, renda e propriedade cada vez mais acentuados e em iguais medidas, uma escalada de amplificação da miséria, dos processos de pauperização.

Para não retratar um rol de tristes estatísticas, já conhecidas, pode-se apenas destacar alguns destes indicadores mais afetos ao campo das políticas sociais, dentre tantos e contundentes, que reafirmam tal perspectiva. O mais assustador é certamente o crescimento vertiginoso do desemprego, com o fechamento definitivo de espaços ocupacionais tradicionais, sem nenhuma alternativa de desenvolvimento social de curto prazo, que signifique mais trabalho para a população produtiva deste país.

Na saúde, tem-se a proliferação de velhas endemias, como tuberculose e dengue, e mais as novas doenças como a AIDS, a exigirem medidas concretas, em termos de prevenção e tratamento. Há também os problemas conhecidos, mas ignorados pelos governos, como a dependência química – consumo abusivo de drogas lícitas e ilícitas – que tem gerado o adoecimento mental de amplos setores da população, com sérias conseqüências nos contextos de violência familiar e urbana das cidades.

Na educação vive-se um confuso quadro quanto ao financiamento para as ações prioritárias, como as do ensino básico e fundamental, com a to-

tal omissão do Governo Federal em projetos educacionais em massa para adultos, medidas paliativas de modernização do ensino fundamental e médio, aliados ao desanimador e desmobilizador sucateamento das Universidades Públicas, com um franco aquecimento dos cursos privados de pouquíssima envergadura. Bosi oferece uma abordagem enriquecedora sobre o assunto:

Para não ser omissa acrescento que a maior novidade introduzida neste quadriênio tucano foi o chamado 'Ensino a distância'. Na prática, é a transmissão de pacotes de instruções programadas a escolas que, em plena era eletrônica, continuam carentes do essencial: a figura da professora cujo trabalho seja valorizado por um salário digno e a possibilidade de aperfeiçoamento constante. Uma coisa não pode vir separado da outra.

Ao contraste entre o equipamento caro e a indigência do ambiente escolar, soma-se o contraste entre os esquemas didáticos já prontos e impostos e a dinâmica real das necessidades e aspirações das comunidades pobres atingidas pelo programa. (1998, p. 15).

Na área da Assistência Social também não é palatável qualquer elogio. As ações financiadas pelo Governo Federal não representam hoje nem 1% do orçamento da Seguridade Social, quando o compromisso do fundo público deveria estar em no mínimo 5% do orçamento, conforme decisões das duas Conferências Nacionais, realizadas pelo movimento social erguido em defesa da LOAS. Inúmeros equívocos se acumulam no transcurso da implantação desta política, que vão desde o açodado e desastroso processo de municipalização, até os

cortes recorrentes nos orçamentos sociais, que refletem diretamente na redução dos serviços, dos programas e dos benefícios voltados à população mais pauperizada, alvo prioritário desta área assistencial.

A repercussão mais evidente deste despropósito é o crescimento da fome, que tem jogado ou perpetuado na desnutrição milhões de brasileiros, sem sequer a provisão de programas especiais e emergenciais de cestas básicas, e muito menos do mais que recomendável benefício de renda mínima. Afora o contingente crescente de crianças, adolescentes, e até adultos, homens e mulheres, a perambularem nas ruas das cidades sem trabalho, moradia, sem qualquer proteção social e dignidade. A este respeito pode-se assinalar:

no caso da assistência social, os programas foram vítimas das sucessivas mudanças na institucionalidade do setor, num processo de desmonte da estrutura federal sem precedentes, a partir do governo Collor, sendo descentralizados, sem nenhuma gradualidade ou respeito às definições e mecanismos de controle constantes da Lei Orgânica da Assistência Social. Ao cair no vazio de recursos e literalmente desaparecer, o sistema vigente arrastou consigo a maior parte dos programas de alimentação e nutrição, e os programas assistenciais de creches, assistência aos deficientes e documentação gratuita dentre outros. (LESSA, SALM, TAVARES SOARES e DAIN, 1997, p.69).

Não há como escapar de um cenário negativo, até porque o esforço de explicação destes dados não é o mesmo quando se busca ressaltar as conquistas do governo, defender o seu

projeto econômico e político, ou a implantação de suas medidas estratégicas, seja de “saneamento” ou de reformas estruturais, como reza a linguagem de praxe. Impõe, não obstante, que se recorra a reflexões que problematizem as medidas que são desencadeadas pelos atuais dirigentes do Estado Brasileiro, para assim alcançar uma melhor compreensão da contraditoriedade dos processos em exame. Cabe, então, recuperar brevemente as principais linhas de ação implementadas pelos últimos governos (1ª e 2ª gestão Cardoso), cuja lógica política pode ser tomada como caudatária do projeto neoliberal hegemônico no Brasil nesta última década que conta como paradigma o binômio ajuste fiscal e controle da inflação a todo custo, e muito alto como se pode constatar. Sobre a articulação desta disjuntiva da política econômica diz Singer:

Apesar de todas as provas em contrário, a tese de que a inflação sempre é causada por excessos de gasto público é sustentada por evidentes motivos ideológicos. Como os liberais acreditam que os mercados deixados livres, sempre se equilibram eles não podem admitir que a incessante elevação do índice de preços possa ser provocada por disputas entre setores da própria sociedade civil. De modo que é vital para eles sustentar que qualquer inflação se origina no setor público e só pode ser debelada mediante um ajuste fiscal acompanhado por políticas monetárias restritivas. (1999, p.30).

A medida de fundo, da qual prossegue boa parte das estratégias em curso, remete ao claro empenho do governo federal em assegurar a inserção da economia brasileira na

cadência e no espaço devido ao circuito da internacionalização dos mercados de capitais, bem como na lógica da produção e comercialização mundial de bens de consumo. Tal inserção à globalização, ou à “modernização” da economia como preferem declarar, vem sendo empreendida com a supressão das barreiras alfandegárias dos produtos importados; a atração dos capitais estrangeiros através da alienação do patrimônio público, privatizando as empresas estatais; o controle artificial da inflação, à custa da manutenção dos juros bastante altos e dos salários rigidamente achatados, em suma a aplicação dócil das teses do ajuste fiscal, que vêm colocando as classes trabalhadoras em evidente desgaste e desmobilização política, afora o grande acúmulo de perdas em termos de direitos sociais e salariais também. Uma perspectiva de análise que parece lúcida, dentre tantas explicações desgastadas e pouco convincentes, pode ser recuperada em Fiori, quando afirma que

O que os conservadores chamam de ‘custo social’ da reestruturação ou ajuste das economias nacionais às condições de competitividade global, não seriam apenas efeitos transitórios, seriam permanentes e crescentes e resultariam da armadilha circular imposta pelas políticas deflacionistas quando propõem, simultaneamente, a estabilidade e a paridade das moedas, a manutenção do equilíbrio fiscal e o aumento da competitividade. E não parece difícil perceber que, na medida em que aqueles dois primeiros objetivos levam a um crescimento econômico medíocre, a responsabilidade pelos equilíbrios macro-econômicos se transfere, de maneira crônica e impotente, para o campo do corte dos

gastos fiscais que já estão a esta altura no seu limite pressionados pelos altos juros que a dívida pública enfrentou nestes últimos quinze anos. (1997, p.52).

Afora a fragilização do processo produtivo agrícola e industrial, resultantes da abertura quase histórica da economia, a entrada estimulada de capital especulativo e volátil, que aporta e sai do país sem gerar nem um único emprego, temos a dívida interna e externa hoje aumentada algumas vezes, desde o início do plano real. Com isto presume-se a causa do esgarçamento do tecido social no qual foram entrelaçados os direitos sociais dos trabalhadores, reduzindo-os e até suprimindo alguns, de forma a apoiar a flexibilização e precariedade da utilização da força de trabalho, segundo uma das prioridades da programática neoliberal, no que se refere à nova produtividade e à competitividade das empresas no país.

Nesta ordem de interesses e de medidas governamentais tanto no campo das políticas sociais quanto no âmbito das políticas econômicas ganham os especuladores internacionais, os grandes investidores de alto risco, que jogam nas bolsas de valores o destino de empresas e até de nações. Ganha certamente o sistema financeiro nacional ou atuante no Brasil, que também participa de transações rentáveis no fluxo de capitais, dentro do princípio do mercado auto-regulável. Ganham ainda os conglomerados transnacionais, que passam a concentrar fatias ainda maiores no sistema produtivo industrial, reforçando a tendência já conhecida de concentração ampliada de riqueza, através de grandes monopólios privados. Ganham por fim setores das elites empresariais nacionais, que de diferentes formas são beneficiados com o processo de privatização, a exemplo dos grupos que controlam os meios de comunicação e a imprensa “legítimos herdeiros” do patrimônio das telecomunicações, recém repassado

para a iniciativa privada. Neto expõe desta forma:

*A inviabilização da alternativa constitucional de construção de um Estado com amplas responsabilidades sociais, garantidor de direitos sociais universalizados, foi conduzida por FHC simultaneamente à implementação do projeto político do grande capital.[...] tratava-se de implementar uma orientação política macrocópica que, sem ferir grosseiramente os aspectos formais da democracia representativa, assegurasse ao Executivo federal a margem de ação necessária para promover uma integração mais vigorosa ao sistema econômico mundializado – **integração conforme às exigências do grande capital e, portanto, sumamente subalterna.** (1999, p.79).*

Mas há amplos grupos sociais para os quais as estratégias de controle fiscal, de abertura econômica têm se revelado danosas embora em diferentes proporções, onde o Estado atual realiza um circuito meio que caótico de compatibilização de conflitos, fazendo com que estes se elevem para um nível superior, como sempre no capitalismo. Alguns setores das empresas nacionais, as menos competitivas por exemplo, não conseguem manter a produção pelo encarecimento extremo do custo financeiro dos empréstimos. Falem ou são vendidas para os grandes conglomerados transnacionais. Perdem inclusive as administrações estaduais e municipais que têm deterioradas a arrecadação e a capacidade de financiamento dos seus gastos. Os trabalhadores e suas famílias, como diz Fiori “já abriram mão de muitos de seus direitos e o desemprego segue aumentando.”

(*ibid.*, p.51). Assolados pelo achatamento salarial, desemprego, total precarização das condições de trabalho e de vida, o que se constata impotentemente é uma instabilidade dos sujeitos e a propagação da violência social e doméstica.

Com isto perdem ainda mais os segmentos vulnerabilizados de nossa sociedade (OLIVEIRA, 1996) – os que se encontram abaixo da linha de pobreza – trabalhadores não qualificados e descartados definitivamente pela economia globalizada; idosos sem vínculos familiares; doentes crônicos; pessoas portadoras de deficiências; crianças e adolescentes em situação de risco – vivendo nas ruas, envolvidos em prostituição, drogas, no tráfico e na criminalidade, sendo explorados precocemente em todos os tipos de trabalhos, sem afeto, escola, com suas infâncias roubadas e o futuro interdito; mulheres chefes de família com suas triplas jornadas, mantenedoras da subsistência, exploração e dominação.

O acesso aos direitos sociais e às condições dignas de vida, neste final de século, inscreveram-se, assim, no contexto da crise estrutural do sistema econômico, em razão das medidas de ajuste fiscal e de reorganização produtiva e financeira, desencadeadas pela adoção do receituário neoconservador dos organismos internacionais e seus representantes dentro do Governo Federal, sem o contraponto devido em termos de uma irrefragável agenda social para o país.

O processo de globalização, da forma como se anexou ao país, trouxe conseqüências que repercutem bem mais no aumento da exclusão social do que propriamente na reversão da recessão econômica. Ao contrário, o exame mais crítico deste processo indica uma articulação entre os efeitos e as causas da crise econômica, como o remédio falso que ao invés de curar o doente acaba por ser a razão da precipitação de sua morte.

A equação onde prevalece o grande capital financeiro especulativo só pode subtrair das taxas de emprego e de crescimento, produzindo milhões de “sobrantes”, submetidos a viver na pobreza e na miséria; uma população de brasileiros “descartáveis”, trabalhadores obrigados a sobreviver com uma renda per capita de menos de 1/4 de salário mínimo, fruto de trabalhos precários e desumanos, sem qualquer sistema público de proteção social, já que o Estado deve ser minimizado também, à revelia do que se alcançou em termos de direitos universais previstos na Constituição. Como afirmam Lessa, Salim, Tavares Soares e Dain:

O desmonte do projeto da seguridade social data do início dos anos 90, quando o repasse de recursos de contribuições sociais arrecadadas pela União em nome da seguridade começou a ser objeto da prática tradicional de gestão orçamentária em termos de alta inflação, que consistia em cortar gastos, em termos reais, pela corrosão de seu valor provocada por atrasos deliberados de repasses. Como pobre não tem lobby, os ministérios sociais, ditos do ‘gasto’, e suas clientelas têm sido as maiores vítimas desse procedimento. (1997, p.68).

Para estes segmentos não há propostas deste governo, nem muito menos ações concretas, em termos do compromisso ético pelo combate à exclusão social. A equação final produz, assim, uma disjuntiva onde a grande maioria perde com exceção dos grupos que estão no poder, certamente estimulados pelos excelentes lucros obtidos com a gritante sonegação fiscal e de divisas, corroborando os traços constitutivos da questão social em nosso país, conforme dito inicialmente.

O governo e as elites dirigentes, por seu turno, têm conseguido estabelecer importantes consensos, contando com o apoio do Congresso Nacional, onde ele usufruiu de folgada maioria. Há certamente um tom de “mudancismo”, de transformação radical, que predomina no discurso e nas estratégias mais consistentes implementadas ao lado da política econômica. “As idéias parecem estar no lugar sob a hegemonia tucana”, alerta Mota (1998, p. 149).

Fernando Collor de Melo elegeu-se com a promessa de “caçar marajás” e Fernando Henrique Cardoso, mais sofisticado e certamente mais talentoso, propagandeia e desencadeia uma preocupante *Reforma do Estado Brasileiro*, “desmantelar o Estado varguista”, ele prometeia. Seu alvo, porém, não é fácil de ser precisado, uma vez que, na sua proposta, o Estado não deixa de ser o centro difusor das regulações sociais, mesmo na tal economia de livre mercado, apregoada pelo neoliberalismo, onde por mínimo que deva ser o Estado para os trabalhadores, será sempre máximo para o capital. Observa-se um claro movimento de expansão da centralização do poder político e econômico, à revelia dos anseios de democratização das instituições e da sociedade que marcaram as lutas deste século. Coutinho assim qualifica este processo:

sobre isso, o atual governo adotou um caminho cada vez mais claro. Longe de propor medidas que desmontassem os traços mais perversos do ‘Estado varguista’ limitou-se em reiterar a ação econômica estatal voltada para a defesa dos interesses da acumulação capitalista privada e em tentar remover (sempre em função dos interesses dessa acumulação) significativos direitos sociais, garantidos sobretudo – para além dos

marcos do ‘Estado varguista’ – pelas lutas populares cristalizadas na Constituição de 1988. (1998, p. 138).

A sociedade civil brasileira tem sido espectadora de um complexo ciclo, ainda inacabado, de reformas estruturais, que em conjunto complementam a “programática neossocial” levada a termo, com a ascensão ao poder da impopular aliança PFL + PSDB, por ocasião da eleição do Presidente Cardoso, em 1994, e reeditada com sucesso eleitoral em 1998. Nesta disputa pela reeleição, o bloco conservador se fortalece e é reeditado, agregando-se ainda a mais partidos políticos, a exemplo do PPB (Partido Progressista Brasileiro), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), PL (Partido Liberal), entre outros.

**Os acontecimentos
recentes são conseqüências
desse curto e devastador
ciclo de reformas,
iniciado já em 1995**

Com a aprovação da quebra dos monopólios públicos, amparados constitucionalmente, como os do Petróleo, das Telecomunicações e dos Portos. Em seguida, desencadeia-se o processo de privatizações, com a venda de importantes e estratégicas empresas estatais como Usiminas, Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, Vale do Rio Doce, Rede Ferroviária Federal, algumas estaduais do setor elétrico e de abastecimento de água e, por último, o sistema Telebrás/Embratel. Pode-se supor que, se estas empresas não tivessem deteriorado tanto os serviços hoje, não se estariam retendo ou adiando as vendas, como de Furnas por exemplo, para proposição de outros mecanismos de alienação das ações.

Em paralelo, partidos de oposição e movimentos políticos e sociais têm tentado resistir a esta sorte de coisas, na perspectiva de manutenção de alguns direitos centrais no âmbito da Previdência Social Pública sobretudo, mas sem muito êxito. Algumas importantes conquistas já foram vilipendiadas, não propriamente com a Emenda à Constituição, cujas votações são demoradas e muito polêmicas, mas com uma série de Medidas Provisórias e Decretos Normativos, Portarias e Ordens de Serviço que vêm reduzindo drasticamente os benefícios e serviços antes oferecidos pela Previdência Social e pela Assistência Social, conforme havia sido previsto em 1988 na Constituição Federal, em 1992 com a Lei infraconstitucional regulamentadora – no.8213, e com a LOAS, no. 8742 de 1993. Complementando esta análise, com sólida argumentação e problematização, citamos Viana que, ademais, examina em seu importante artigo denominado *as armas que abateram a seguridade social* as três estratégias de desmonte deste sistema, quais sejam, a despolitização e o mito da supremacia técnica, o naturalismo com a ficção do esgotamento vital da seguridade social e o maniqueísmo e a sua falácia da reforma estrutural. Afirma a autora que

a destruição da seguridade social – destruição ‘subjéti-va’ porque a discussão girou em torno da previdência, jogando ao limbo a seguridade e ‘objetiva’ porque sedimentou-se a fórmula da vinculação de receitas específicas (e separadas) para a previdência, saúde e assistência social – propiciou ao governo (a todos, desde 1990) uma situação confortável para lidar com suas verdadeiras urgências. A saber: apresentar às agências multilaterais de crédito (em

especial ao FMI) uma prova de bom comportamento; oferecer à indústria de previdência (e aos planos privados de saúde) mais incentivos; e dismantelar boa parte do aparato administrativo público, atribuindo aos funcionários a culpa pelos males do Estado. (1999, p. 111).

Há, portanto, grave problemática em torno do financiamento da Seguridade Social, que não foi implantado conforme exige a Constituição, cujos recursos advindos das contribuições sociais deveriam ser integralmente dirigidos para a Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Em flagrante desrespeito ao preceito legal, esses recursos têm sido desviados para os mais inusitados fins, principalmente para rolagem da dívida interna e pagamento dos títulos da dívida externa, e também tornaram-se objeto das alterações legais modernizantes da voga neoliberal.

Mais encaminhada parece estar a reforma administrativa cujo mote é o propalado enxugamento do tamanho do Estado, com a eliminação de carreiras e funções do mesmo, adensada à proposta das *organizações sociais*, com a clara intenção de transferência de responsabilidades sociais essenciais para a esfera da sociedade. Há um esforço de análise desta estratégia, hoje, através do conceito de “refilantropização” no atendimento aos problemas sociais, como alerta Yasbeck (1996). Sob o argumento da desburocratização e racionalização dos gastos, o que se implementa, de fato, é a metamorfose do direito do cidadão, em favor ou ajuda, num retorno à lógica do mérito, da seletividade, em oposição à universalidade de acesso aos direitos igualitários, afirmados em 88.

Ainda no contexto das reformas do aparelho de Estado, formulam-se, sem qualquer debate ou interlocução democrática com a sociedade organizada, uma série de medidas de

desresponsabilização do governo federal e também dos estaduais na prestação de serviços enunciados no âmbito do sistema de proteção social. Políticas importantes foram municipalizadas sem a devida suplementação financeira ou respaldo técnico-político, a exemplo da Saúde, Educação, Assistência Social, geração de emprego e renda, dentre outras. A luta pela descentralização encontra-se em risco, pela dinâmica imposta pelo Governo Federal, inflexível quanto à democratização de poder e recursos.

Como foi dito antes, o ciclo de reformas está inacabado, donde se mantém inalterada ainda a reforma político-partidária, reduzida à emenda de reeleição que, diga-se de passagem, praticamente paralisou o governo e o Congresso Nacional durante meses, até a sua aprovação. Um dos episódios mais críticos da conjuntura recente, não tanto pelo mérito, mas pelos meios empregados, como síntese da máxima utilitarista de que ‘os fins justificam os meios’, compras de votos, concessões públicas – é o velho jogo da corrupção e clientelismo – reeditado em grande estilo.

Por fim, a reforma tributária, que com diferentes projetos e concepções, tem sido retirada estrategicamente da cena política e da mídia, em função da busca da discricção necessária para a negociação muito pouco transparente em torno dos acordos e consensos. Dentre todas as reformas, esta reúne elementos mais polêmicos, pois pode atingir indistintamente a todos os contribuintes, inclusive os setores vinculados ao capital, e que sustentam politicamente o poder.

Se a reforma da previdência atinge sobretudo os trabalhadores e somente repercute em benefícios para o capital, já a reforma administrativa atinge prioritariamente funcionários públicos, satanizados pelos governos Cardoso. Se a quebra dos monopólios beneficia diretamente o capital, a reforma tributária, por outro lado, inevitavelmente exporá um dos mais ab-

surdos sistemas de arrecadação e contribuição impostos ao mundo capitalista. Latifúndios que pagam menos impostos que apartamentos de classe média, uma sobrecarga enorme sobre o consumo, o sistema financeiro praticamente isento, subvenção e isenção inexplicáveis, afora a endêmica sonegação fiscal, tudo isto faz do Brasil um país cujo peso dos impostos reside sobre as classes médias e os consumidores em geral, ou seja, o trabalhador assalariado, mesmo o de baixa renda. Ressalta-se, ainda, a concentração de arrecadação no governo federal, em detrimento dos estados e municípios, hoje com a maior sobrecarga em gastos sociais, conforme já vimos.

Em 1994, após a vitória as eleições, este debate em torno da reforma fiscal já se colocava. Os setores mais progressistas, que se iludiam com o governo recém-eleito, cobravam a prioridade para a reforma tributária. O PFL e PPB (Partido Progressista Brasileiro) investiram sem trégua na inversão da pauta, com o seguinte argumento: “era preciso diminuir o tamanho do Estado, livrando-se das empresas estatais, previdência, universidades e os elefantes brancos existentes, para se ter então a dimensão do quanto seria necessário para o financiamento das despesas públicas”, certamente para reduzir o impacto da reforma fiscal, mas, também e sobretudo, para cortar os gastos “inúteis” como aparato de proteção social à cidadania.

De fato, se o Estado Brasileiro chegar ao tamanho pretendido, quase não terá necessidade de reforma fiscal, porque praticamente tudo ficará a cargo da iniciativa privada, tanto os direitos mercadorizáveis como os serviços de Saúde e a Previdência, também àqueles não tão lucrativos, como a Assistência Social, que estarão sob responsabilidade da “sociedade voluntária e solidária”. Neste sentido, os privilégios poderão ser mantidos, com os problemas e os

supostos impactos negativos afastados, até porque nunca se arrecadou tanto no país e o mais importante nesta discussão para o governo federal já foi votado em separado, é a definição do percentual máximo para despesa com o funcionalismo nas três esferas de governo, que atende a uma explícita orientação do Fundo Monetário Internacional.

A nitidez que se almeja no deciframento destes processos sócio-políticos e das suas dinâmicas na sociedade implica, pois, em empreender uma análise sobre os caminhos necessários e as melhores estratégias possíveis em termos da consecução do projeto político dos trabalhadores sociais, na perspectiva da construção de uma sociedade justa, igualitária e democrática. Nesta direção, o país tem seus potenciais, é sabido, mas aproveitá-los e desenvolvê-los é uma tarefa difícil para uma jovem e ainda esquelética democracia. As vitórias estão quase que restritas ao campo político-legal, entretanto, constituem-se em referências imprescindíveis à promoção da sociedade igualitária que se quer.

A política de Assistência Social e suas perspectivas: breves indicações conclusivas

O direito à Seguridade Social, composta pela Saúde, pela Previdência e pela Assistência Social, ao lado do reconhecimento do direito à proteção especial de crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, dentre outros segmentos especiais, como índios, mulheres e populações carcerárias, expressam um conjunto de políticas sociais fundamentais à reversão do grave quadro social presente no país. Assim, com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – ficam estabelecidos novos e importantes patamares do direito social, com uma intensa agenda e permanente estrutura de serviços a serem prestados, priori-

tariamente, pelo poder público, englobando desde benefícios de renda mínima para o Idoso e para a Pessoa Portadora de Deficiência, (já implementados) e também para a criança e sua família, até os programas e os projetos de enfrentamento à pobreza.

Nas legislações que afirmam as políticas de proteção especial como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Política Nacional do Idoso, o Programa Nacional para a Pessoa Portadora de Deficiência, ao lado de outras igualmente importantes, temos, em articulação com a LOAS, então, um amplo quadro de direitos e de serviços que referenciam as inúmeras ações desenvolvidas pelos órgãos da área da Assistência Social, fortalecidos através de parcerias entre os municípios, entidades sociais e governo estadual, de acordo com as diretrizes da descentralização político-administrativa.

A análise das problemáticas que compõem as demandas presentes ao campo da Assistência Social revela um alto índice de complexidade derivado não só do grande contingente populacional submetido às condições de miséria e vulnerabilidade social, mas também pela multiplicidade de situações concretas específicas de cada segmento social desta população. A diversidade de situações sociais exige abordagens teóricas, de técnicas de trabalho e de prestação de serviços altamente especializados, capazes de suprir os carecimentos materiais imediatos, aqueles voltados para a garantia da vida, da sobrevivência física, e para atender ainda as necessidades de ordem familiar e comunitária, em termos do convívio saudável e do fortalecimento da identidade destes grupos.

Tais programas e serviços devem buscar a direção da superação definitiva das trajetórias de exclusão, violência e subalternidade social, através da produção e implementação de importantes atividades sócio-culturais, que permitam aos indivíduos usuários a vivência real da cidadania ativa: como

auto-gestores de seus destinos, como sujeitos políticos atuantes e como trabalhadores emancipados. Na LOAS, tais iniciativas, denominadas projetos de enfrentamento à pobreza, ao serem formuladas dentro de inovadores métodos e respectivos conteúdos devem ser reorientadas para as estratégias de desalienação e de emancipação dos grupos populacionais socialmente vulnerabilizados, em uma dinâmica política e técnica, produtora de inéditos espaços de reconhecimento individual, de resgate da auto-estima e de integração comunitária e coletiva. São serviços e programas básicos de orientação e de reflexão sobre temas centrais dos processos de fortalecimento de uma cultura cidadã, com ênfase nas experiências de solidariedade, de construção de valores e de lutas comuns, objetivando uma real alteração nas condições de vida, reveladoras de distintas e autênticas formas de expressão social e comunitária. Visam, nesta perspectiva, robustecer as organizações populares, com o apoio de processos de auto-formação e capacitação emanados das próprias atividades econômicas da comunidade, voltadas para o incentivo das organizações de produção, dos sistemas de distribuição no comércio, investindo em técnicas organizativas, que promovam a emancipação, a cooperação, a co-gestão comunitária e a participação popular.

Sobressai também a necessidade de fortalecimento da articulação da Assistência Social com as demais políticas sócioeconômicas setoriais, no sentido de tornar eficiente a feição universal dessas políticas, principalmente a saúde e a educação, com o objetivo central de se trabalhar com a perspectiva de superação da exclusão social. Assim está dito no artigo 4º da LOAS, inciso II – sobre os princípios – “a universalização dos Direitos Sociais, afim de tornar o destinatário da ação social, alcançável pelas demais políticas públicas.”

Convém enfatizar, ainda, que a valorização e a qualificação profissi-

onal são requisitos essenciais para a eficácia da política e conseqüentemente para o ótimo funcionamento da rede de serviços. O assunto deve ser objeto de preocupação, num momento de insistentes convocações e clamores no sentido do recrutamento do voluntariado, para atuação em entidades e programas sociais em geral, sem muitas vezes a devida qualificação técnica, exigida para a complexa prestação de serviços nesta área. A implementação destas políticas, observando as diretrizes da descentralização administrativa, sem desresponsabilização das esferas de governo, a garantia da participação popular, sem a tutela clientelista, e o amplo e democrático controle social sobre as deliberações e gastos públicos são apenas alguns exemplos de práticas inovadoras e revolucionárias já experimentadas pelos trabalhadores brasileiros e que devem ser reforçadas.

Ao contrário do que se pratica hoje, os gastos sociais não podem se subordinar à lógica mercantil da lucratividade, como rezam as normas da internacionalização econômica. Reorientadas as prioridades, os ditos gastos revelar-se-ão como de fato são – investimentos na perspectiva da democratização da riqueza e do poder – em favor de uma sociedade mais igual, mais justa e mais humana, condizente com os avanços alcançados nos limiares do século XXI.

É diante deste complexo, contraditório e esgarçado tecido social que a política de assistência social, distorcida e mutilada pelos últimos governos, pode se apresentar como uma alternativa potencial, no quadro dos recursos políticos e institucionais do Estado Brasileiro, para enfrentamento da pobreza e supressão das formas de perpetuação da miséria. Impõe-se, o exame rigoroso sobre o processo de implantação da LOAS, aliado ao esmiuçamento das estratégias de implementação desta política social no âmbito do sistema descentralizado e participativo, da gestão

intragovernamental e da sua estrutura de (des)financiamento, que passam, em uma perspectiva de totalidade, a compor o universo das determinações prioritárias que contemporânea e historicamente têm balizado a política pública de assistência social no Brasil.

Por fim uma preocupação se sobressai a este campo de investigação na forma de um urgente e difícil desafio: o enquadramento histórico detalhado sobre as formas de organização e de lutas das classes sociais, na perspectiva de sedimentar uma vigorosa análise sobre a capacidade de pressão dos setores democráticos e populares da sociedade em dar prosseguimento ao processo de construção de uma contra-hegemonia aos poderes econômicos e políticos sobre os quais se firmam os pactos de dominação das elites dirigentes deste país.

Há uma perplexidade da sociedade, manifesta inclusive no reflexo dos movimentos sociais, sobretudo sindical. Mas há organização, há segmentos da sociedade agindo, como os movimentos dos sem-terra. Quanto às organizações políticas dos trabalhadores e usuários que lutam pela implementação das políticas públicas e pela universalização dos direitos sociais, vive-se a dramática situação das instituições sociais e dos municípios que tentam se estruturar para atender à população carente, ainda que com sérios limites e fragilidades. Vislumbra-se, nesse sentido, a importância do trabalho político da sociedade civil organizada, no sentido do fortalecimento dos processos de mobilização e de luta, em defesa da democracia, de uma sociedade justa e de iguais, com trabalho digno para todos. Sobre as promessas da modernidade a serem resgatadas pela luta social, no que diz respeito ao acesso igualitário aos direitos de cidadania, esta passagem de Coutinho é bastante oportuna para finalização destas reflexões, quando diz:

longe de ter se esgotado (como afirmam os pós-modernos) ou de se identificar com o capitalismo (como dizem os neoliberais) a modernidade continua a ser para nós uma tarefa: a de prosseguir no processo de universalização efetiva da cidadania e, em conseqüência, na luta pela construção de uma sociedade radicalmente democrática e socialista, na qual – como disseram Marx e Engels no Manifesto Comunista – ‘o livre desenvolvimento de cada um é a condição necessária para o livre desenvolvimento de todos’. (1997, p.165).

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio H. *et alii*. *Política social e combate à obreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- BENEVIDES, Ma. Vitória de Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- BENJAMIN, Cezar. O que fazer: reformas ou revolução. In: *Teoria & Debate*, n. 15, São Paulo, jul./ago./set. 1991.
- BOSI, Alfredo. Balanços e Perspectivas. In: *PRAGA – estudos marxistas, a que ponto chegamos – balanço do governo FHC e perspectivas da oposição*. N. 6, São Paulo: Hucitec, set. 1998.
- CAMARGO, José Márcio (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- CARVALHO, Maria do Carmo B. de. *Texto de apoio: conceitos e funções da assistência social*, s.l., s.d. Texto mimeografado.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA,

- Sonia Fleury (Org.). *Refor-ma sanitária: em busca de uma nova teoria*. São Paulo: Cortez, 1989.
- _____. *Gramsci – Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- _____. *Cidadania, democracia e educação*. São Paulo, 1993. Texto mimeografado.
- _____. Crise e redefinição do Estado brasileiro. In: PEPE, A.M. e LEISBAUPIN, I. (Org.). *Revisão constitucional e Estado demo-crático*. São Paulo/Rio de Janeiro: Loyola/Centro João XXIII, 1993.
- _____. Notas sobre cidadania e modernidade. In: *Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social*, v.1. Rio de Janeiro, PPGESS/UFRJ, 1º sem. 1997.
- _____. Balanços e Perspectivas. In: *PRAGA – estudos marxistas – a que ponto chegamos – balanço do governo FHC e perspectivas da oposição*, n. 6. São Paulo: Hucitec, set. 1998.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- _____. *O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1992.
- FERNANDES, Florestan. *Nova república?* Rio de Janeiro: Zahar, 1986.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder, Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 7ª ed. 1987.
- FIORI, José Luís. Aos condenados da terra, o equilíbrio fiscal. In: *PRAGA – revista de estudos marxistas*. N. 1. São Paulo: Bom Tempo, set./dez. 1996.
- IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1985.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.
- IANNI, Otávio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1968.
- _____. A Dialética da História. In: D'INCAO (Org.). *História e Ideal – ensaios sobre Caio Prado Júnior*. São Paulo: BRASILIENSE /Editora da UNESP, 1989.
- KAMEYANA, Nobuco. *A Política de assistência: a antinomia entre neoliberalismo e clientelismo*. São Paulo, 1991. Texto mimeografado.
- LESSA, C., SALM, C.; TAVARES SOARES, L. e DAIN, S. *Pobreza e política social: exclusão nos anos 90*. In: *PRAGA – estudos marxistas*. n.3, São Paulo: Hucitec, set. 1997.
- MARSHALL, T.H. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- _____. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MENEZES, Ma. Tereza C.G. *Em busca da teoria: políticas de assistência pública*. São Paulo/Rio de Janeiro: Cortez/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1993.
- MOTA, Carlos Guilherme. *Ideologia da cultura Brasileira 1933-1974*. 9. ed. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- _____. Balanços e Perspectivas. In: *PRAGA – estudos marxistas, a que ponto chegamos – balanço do governo FHC e perspectivas da oposição*. N. 6. São Paulo: Hucitec, set. 1998.
- NAVARRO, Vicente. Classe social, poder político e Estado e suas implicações na medicina., Textos de apoio, Ciências Sociais, Rio de Janeiro, ABRASCO/PEC-ENSP. N. 1, 1983. In: TEIXEIRA, Sonia M.F. (Org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1989.
- NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. FFC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.), *O Desmonte da Nação – Balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de. Vulnerabilidade Social e Carências de Direitos. In: *Cadernos Abong – série especial de subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social*. setembro, São Paulo, 1995.
- OLIVEIRA, Jaime A. de e TEIXEIRA, Sonia M. F. (Im) *Previdência Social. 60 anos de história da previdência no Brasil*. 2. Ed. Coleção Saúde e Realidade Brasileira. Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1989.
- PAIVA, Beatriz Augusto. *Assistência Social como política pública: uma contribuição ao estudo da LOAS*. Dez./1993. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ. Texto Mimeografado.
- _____. Questão social e conjuntura brasileira – notas para o debate. In: *Cadernos de Estudos n. 2*. Florianópolis, CRESS 12ª Região, maio/1998.
- PEREIRA, Potyara A. Pereira e. Assistência social como garantia de direitos. In: *Série Política Social em Debate*. N. 1. Brasília: NEPPoS, UNB, dez. 1989.
- _____. Conceitos e funções da Assistência Social. In: *Série Política Social em debate*. N. 5. Brasília: NEPPoS, UNB, jun. 1991.
- ROMÃO, Márcio Camargo. Distribuição de Renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil. In CAMARGO, José Márcio (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- REIS, Fabio Wanderley. e O'DONNELL, Guilherme (Org.). *A Democracia no Brasil – Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica do governo FHC. In LESBAUPIN, I.(Org.). *O Desmonte da Nação – Balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SPOZATI, Aldaíza et alii. *Assistência na trajetória das Políticas Sociais*. São Paulo: Cortez, 1987.

TEIXEIRA, Sonia Fleury. *Estado capitalista e política social*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1987

_____. Assistência na Previdência Social – Uma Política Marginal. In SPOSATI, Aldaíza et alii. *Os direitos dos (des)assistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. (Org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. Reflexões teóricas sobre democracia e reforma sanitária. In: TEIXEIRA, S.F.(Org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. Descentralização dos Serviços de saúde: Dimensões analíticas. In: *Revista de Administração Pública*. N. 2, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

VIANA, Luis Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIANA, Maria Lúcia T. Werneck. A emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira. In: *ANPOCS/Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. N. 28. São Paulo: Vértice, 1989.

_____. As armas secretas que abateram a Seguridade Social. In: LESBAUPIN, I. (Org.). *O Desmonte da Nação – Balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

VIEIRA, Evaldo A. *Estado e Miséria no Brasil – de Getúlio a*

Geisel, (1951-1978). 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

VV.AA. Pobreza e Desigualdade Social. In: *Agendas de Políticas Públicas*. N.4. Rio de Janeiro, ago. 1993.

WANDERLEY, Luís Eduardo et alii. *Questão Social e Desigualdade Social no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1998.

YASBECK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. A Política Social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. In: *Cadernos Abong – série especial de subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social – Política de Assistência Social*. N. 3. São Paulo, out. 1995.

Nota:

- 1 Este artigo retoma em grande medida análises desenvolvidas na dissertação de mestrado ‘Assistência social como política pública – Uma contribuição ao estudo da LOAS’, apresentada junto ao programa de pós-graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ, em dezembro de 1993, além de outros trabalhos como a palestra publicada pelo CRESS/12^a Região, com o título ‘Questão social e conjuntura brasileira – notas para o debate’, maio de 1998, ambas produções da autora.

Endereço – Autora

Departamento de Serviço Social
Centro Sócio Econômico – UFSC
Campus Universitário – Trindade
Florianópolis – SC
Cx Postal 476 – CEP: 88040-900
Tf. 0XX48-3319540
email: bap@cse.ufsc.br