



Eixo: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Lutas sociais e Controle Democrático nas políticas sociais

POLÍTICAS SOCIAIS RESIDUAIS E CONTROLE SOCIAL: CONTRADIÇÕES DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

FERNANDA GONÇALVES DE CAMARGO E SILVA¹
LUCILENE ALVES PEREIRA COSTA²
SILMARA ALBERGUINI³

Resumo: O presente artigo traz algumas reflexões acerca do Estado e “matrizes” de proteção social, objetivando compreender qual o lugar do sistema de proteção social brasileiro e de seus espaços de controle social. A intenção é fazer algumas considerações sobre as deliberações municipais apresentadas na XI Conferência Estadual de Assistência Social - SP, apontando as contradições, limites e possibilidades, correlacionando-as com as categorias analíticas e conceitos discutidos no decorrer desse trabalho.

Palavras-chave: Proteção Social, Controle Social, XI Conferência Estadual de Assistência Social.

Abstract: This article presents some reflections about the State and "matrixes" of social protection, aiming at understanding the place of the Brazilian social protection system and its spaces of social control. The intention is to make some considerations about the municipal deliberations presented at the XI State Conference of Social Assistance - SP, pointing out the contradictions, limits and possibilities, correlating them with the analytical categories and concepts discussed during this work.

Key words: Social Protection, Social Control, XI State Conference on Social Assistance.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo busca trazer algumas reflexões acerca do Estado, matrizes de proteção social, cultura de direitos, política de assistência social e controle social.

Iniciaremos discorrendo sobre as funções do Estado (econômica, repressiva e integradora) e sobre três matrizes teóricas e ideológicas de proteção social: a residual, social democrata e marxista, com a finalidade de compreendermos qual o lugar ou lugares da proteção social e o controle social brasileiro ocupam.

No item sobre a proteção social no Brasil abordaremos também a cultura de direitos, entendendo que esta é basilar às políticas sociais construídas em âmbito nacional. Para encerrar apontaremos as principais características da política de assistência

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de São Paulo. E-mail: <lucilenealvesp@hotmail.com>.

² Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de São Paulo.

³ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de São Paulo.

social, baseadas nas categorias e teorias explicitadas no presente artigo. Com o propósito de conceituar o controle social nesse contexto e tecer considerações sobre deliberações municipais que compuseram a XI Conferência Estadual de Assistência Social de São Paulo.

Nesta perspectiva, buscaremos contribuir para reflexões sobre o “formato” da proteção social que ofertamos; as marcas das políticas sociais brasileiras, especificamente, a de assistência social, mas principalmente problematizar os espaços de participação nessa política.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Estado e “Matrizes” de Proteção Social.

Para compreender as particularidades da proteção social, das políticas sociais e do controle social⁴ no Brasil, se faz necessário discorrer sobre as funções do Estado, bem como sobre as matrizes de proteção social. Para tanto, dialogaremos com autores como: Ernest Madel, Camila Potyara Pereira, entre outros.

De acordo com Mandel (1982), o Estado é um produto da divisão social do trabalho e portador de três funções descritas a seguir: a econômica, situada no campo da produção, visa garantir meios de transporte e de comunicação, trabalhos intelectuais indispensáveis à produção, leis, ordem e etc., ou seja, visa garantir condições gerais para manutenção do modo de produção capitalista. A função repressiva tem por intuito reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou dominantes que coloquem em risco ao sistema de produção (fazendo uso do exército, polícia, leis e etc.), no que se refere à integradora, essa se aplica através do domínio ideológico, “subjetivo” das classes dominadas, a imposição do modo capitalista de se pensar, fazendo com que tratem a exploração como inevitável ou nem a percebam (por meio da educação, cultura, meios de comunicação e etc.).

As funções repressiva e integradora são distintas, mas se entrelaçam à medida que exercem o “controle”, seja por via da força física ou o domínio da subjetividade. Tal aproximação objetiva reduzir e/ou eliminar qualquer possibilidade de resistência contra os ditames do modo de produção que está posto. Assim sendo, é possível sinalizar que ambas são indispensáveis para garantir a função econômica do Estado.

Segundo Mandel (1982), historicamente as funções do Estado burguês nas diferentes fases do capitalismo vão se moldando. Esse, em consequência da

⁴ Inscrito na Constituição, como participação da população na elaboração implementação e fiscalização das políticas sociais (BRAVO, 2009).

generalização da produção de mercadorias, da propriedade privada e da “livre” concorrência isola as esferas públicas e privadas da sociedade. Cabe assinalar, na sociedade burguesa a classe dominante dita regras ao Estado, este cumpre efetivamente a sua função econômica que é “garantir preservação da existência social do capital”.

No capitalismo monopolista, a partir do surgimento dos monopólios⁵ ocorreu um aumento das despesas com armamentos e desenvolvimento com o militarismo, objetivando tanto a defesa como também a garantia de acumulação do capital, explícita função repressiva do Estado. Concomitantemente, nesse período de ascensão do capital monopolista, via-se na Europa Ocidental exemplos aparentes da função integradora do Estado, lá surgiam movimentos da classe operária que adquiriu gradualmente o direito ao sufrágio universal, trazendo a tona dois efeitos contraditórios a partir do surgimento de grandes partidos de trabalhadores, pois se por um lado o Estado integrou tais partidos na democracia parlamentar no sentido de sua cooptação, tem-se também o aumento de interesses conflitantes no interior da classe burguesa.

A ampliação da legislação social também marca essa época, que por um lado foi uma resposta às lutas sociais para garantir a dominação e também necessária à reprodução social da classe trabalhadora que sofria com a superexploração. Mandel (1982) traz que a igualdade formal camufla a “intenção real” das leis e direitos de dominação e exploração. Sendo assim um “Estado Social” no capitalismo é uma ilusão, pois traz a ilusória redistribuição de bens e serviços, sendo que nunca se retira valores do capital, todas as ações são direcionadas para gerar lucro.

As funções do Estado no capitalismo monopolista tardio se ampliam, devido “ao custo do capital fixo, as inovações tecnológicas, estas conseqüentemente aumentam os custos dos principais projetos de acumulação do capital”, daí a ampliação da função econômica do Estado.

A função integradora no capitalismo tardio é intensificada, a partir da necessária administração das crises, estas são essenciais dadas às dificuldades crescentes de valorização do capital, vulnerabilidade crescente do sistema social e as crises econômicas e políticas. Essa administração se dá com a implementação de “políticas anticíclicas” que objetivam integrar o trabalhador à sociedade por meio do consumo (cidadão consumidor); essa intenção é percebida em políticas salariais, criação de organismos de participação e deliberação, bem como em políticas sociais.

⁵ Gerou uma tendência à superacumulação permanente nas metrópoles e à correspondente propensão a exportar capital e a dividir o mundo em domínios coloniais e esferas de influência sob o controle das potências imperialistas (MANDEL, 1982).

Neste contexto, é essencial pensarmos o lugar, ou “o não lugar”⁶ da proteção social no capitalismo. Segundo Pereira (2016), após os anos 1970 a proteção social passou a ser um termo etimologicamente consensual. As discussões sobre políticas sociais se tornam recorrentes, muitas são as definições e os autores que discorrem sobre o assunto.

Pereira (2016) analisa a proteção social utilizando a categoria contradição dialética, inserida numa totalidade contraditória, exibindo traços positivos e negativos, podendo atender a interesses diferenciados, embora a sua estrutura esteja comprometida com interesses da classe dominante. Na busca pela compreensão do lugar e/ou não lugar ocupado pela proteção social, bem com o controle social brasileiro é importante nos atentarmos a três matrizes teóricas e ideológicas de proteção social: a residual, social democrata e marxista.

Sobre a proteção social de matriz residual, a autora se refere a um padrão de proteção mínima, focalizada aos extremamente pobres, deslocada do status de direito. Na abordagem de Pereira (2016), essa matriz inclui a teoria funcionalista⁷, teoria da convergência (ou determinismo tecnológico)⁸ e ideologia da nova direita⁹.

Em relação à proteção social de matriz social democrata (ou institucional), a autora acima citada discorre sobre a teoria da cidadania¹⁰, ideologia de via média¹¹ e

⁶ MARQUES (2015) fala sobre o “não lugar” das políticas sociais no capitalismo contemporâneo, pois não faz parte da agenda desse tipo de capital.

⁷A teoria funcionalista tem como base conceitual: a *concepção sistêmica da realidade* entendendo a sociedade como um sistema integrado; apontam que as partes da sociedade são explicadas pela *função*, todas as partes do “organismo” devem cumprir seu papel para que o sistema continue funcionando e se alguma for inefetiva, faltar equilíbrio, isso representará uma crise, conduta desviante e etc. (*anomia*). O elemento chave da teoria funcionalista é o “fato social” que deve ser tratado como “coisa”, a integração, coesão social e a ordem são os objetivos do funcionalismo, e manutenção destes imperativos em uma sociedade capitalista fica muito difícil, a *anomia* aumenta, a partir daí os funcionalistas (nem todos) veem a necessidade de intervenção estatal, que se dá através de uma proteção social que tem como base a função de integração. (PEREIRA, 2016)

⁸ Liga o processo de industrialização ao desenvolvimento de políticas públicas (os países que apresentam o mesmo nível de desenvolvimento industrial e econômico apresentam o mesmo tipo de proteção social). Entendendo que a função primeira do Estado é integrar, essa teoria defende uma proteção social mista, pluralista que mistura o “deixa fazer”, o intervencionismo, a caridade e a proteção privada. (PEREIRA, 2016)

⁹ Pensar a ideologia da nova direita é entender que ela é uma nova prática política, cultural, econômica e social composta pelos neoliberais e neoconservadores. Defende um Estado limitado, provedor de políticas residuais e não universal. (PEREIRA, 2016)

¹⁰ A teoria da cidadania é baseada na teoria marshalliana entende a cidadania como status adquirido por toda pessoa que participa integralmente da comunidade ou sociedade a qual pertence. Esse status é adquirido pelos direitos civis (relacionado a liberdades individuais), direitos políticos (relacionado à participação social no poder político comunitário) e direitos sociais (relacionado a mínimo de bem-estar econômico e segurança- direito a trabalho-previdência). (PEREIRA, 2016)

¹¹ Traz a ideia de que é intermediária entre matriz a residual e a matriz social democrata. Ao mesmo tempo em que converge com a teoria da cidadania na conciliação entre capitalismo e proteção social,

administração social¹². Essa matriz surgiu no século XIX, inicialmente defendia as ideias socialistas (superação gradual do sistema capitalista); passando a aceitar a existência do modo de produção capitalista com a certeza de que esse sistema é compatível com medidas ampliadas de proteção social como direito, atuando somente nas falhas do sistema.

Apesar de todos os avanços dessa teoria, no sentido da defesa do direito (não do mérito) e da dimensão histórica e universal, essa ideologia traz a ideia de coexistência entre capitalismo e democracia. A crença de um capitalismo “humanizado”, se aproximando da matriz residual, na medida em que não busca uma mudança na estrutura social, e reforçando a desigualdade e estrutura de classes.

No que se refere à matriz socialista, (se faz necessário falar de “socialismos”). Composta pela ideologia do socialismo democrático¹³, ao mesmo tempo em que defende radicalmente a proteção social universal, pública e gratuita, pretere a focalização, aceita medidas protetivas seletivas. Já a teoria e ideologia marxista¹⁴ aponta a proteção social como limitada, pois não atinge as estruturas do capital. Todavia, pode fortalecer a classe trabalhadora para lutar por sua emancipação. Neste sentido, é possível um bem-estar parcial na sociedade capitalista, pois o bem estar-total só é possível fora dela.

3. PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A CULTURA DE DIREITOS

A formação social brasileira atravessada pelo colonialismo, escravismo, voltada para interesses externos, fez com que as políticas de proteção social também aparecessem de forma tardia, após os países de capitalismo central. Pensar as

converge também com a ideologia da via media se alicerçando no mérito para justificar a desigualdade social. Faz defesa de um “welfare mix ou o pluralismo de bem –estar”, não sendo a proteção social responsabilidade exclusivamente do Estado, compondo com iniciativas voluntárias e privadas. (PEREIRA, 2016)

¹² Essa teoria se aproxima da via média, ciência do reformismo, da engenharia social fragmentada, sustentada pelos valores da compaixão, justiça e eficiência. Apresenta-se residual; nega a superação do capitalismo, empírica e acrítica (baseado numa única experiência- a do Reino Unido), visando à gestão de problemas sociais e ignorando os conflitos entre as classes sociais. (PEREIRA, 2016)

¹³ O socialismo democrático tem três valores básicos: igualdade (garantir o mínimo necessário a todos e também ações afirmativas que aumentem a igualdade para quem está em “desvantagem”); liberdade (equidade como único caminho para o alcance da liberdade) e fraternidade (visando enfraquecer a competição o individualismo).(PEREIRA,2016)

¹⁴ Referente à teoria marxista, a autora cita George e Wilding (1994) e Midgley (1997) que trazem três razões basilares atribuídos ao desenvolvimento da proteção social: resposta a conflito de classes; ação integradora do Estado (para coibir ações revolucionárias) e ação estatal para atender as necessidades e aos interesses do capital.(PEREIRA,2016)

políticas sociais como “medidas” desenvolvidas e implementadas pelo Estado “às vezes com mais Estado, outras com menos”, sofrendo determinações econômicas, políticas e culturais, nos convida a refletir em como vem se configurando tais medidas em âmbito nacional.

Assim, nos acostaremos em autores (a) como Behring (2006) para retomaremos aos anos 1920, período de introdução das políticas sociais no Brasil. Nessa época emergiram políticas relacionadas ao trabalho, algumas regulações, como aposentadorias, pensões, entre outras, tendo o seu desfecho na Constituição de 1937 com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). O “Estado Social” brasileiro tinha um caráter corporativo e fragmentado, acarretando uma expansão lenta e seletiva das políticas sociais brasileiras, devendo isso também ao formato dos governos nacionais.

A partir dos anos 1964, o Brasil mergulhou em uma ditadura militar vivenciamos uma expansão tecnocrática e conservadora das políticas sociais, bem como expansão dos direitos sociais e retração dos direitos civis e políticos. A “questão social” era enfrentada com uma mistura de repressão e assistência. As políticas eram ao mesmo tempo redistributivas e de quem podia pagar.

Após longos anos de ditadura, nos anos 1980 se deu a transição democrática. Cabe assinalar, a referida década é considerada perdida do ponto de vista econômico (inflação alta, pobres mais pobres e dívida externa alta), apesar das lutas sociais intensas a favor da Constituição de 1988 (misto de avanços e traços conservadores). Nessa mesma década ocorreu a adesão brasileira às orientações conservadoras, com uma transição democrática controlada pelas elites e a resistência de uma estrutura produtiva com fortes influências externas (heteronomia), características que confirmam a adesão tardia ao neoliberalismo.

De acordo com Behring (2003), viu – se que após crise do endividamento na década de 1980, com altos níveis de inflação, generalização da pobreza, ocorreu uma crise nos serviços sociais públicos, desemprego, dentre outras consequências catastróficas. Esse contexto abriu espaço para o discurso de necessidade de ajustes, como também dos planos de estabilização.

O Brasil adentrou nos anos 1990 destruído pela inflação, endividado e com uma “questão social” ainda mais acentuada. Foram sucessivos planos de estabilização fracassados, em 1993 ocorre o Consenso de Washington trazendo um receituário de ajustes neoliberal, entre eles: superávit fiscal primário (revisão das relações fiscais e reestruturação da previdência pública); reformas estruturais (liberação comercial e financeira), retomada de investimentos e do crescimento econômico (desregulamentação de mercados, privatizações).

Os governos que seguiram levaram a risca tais “orientações”, que é fortalecido com o Plano Real em 1994, esse integra o plano de estabilização discutido no Consenso de Washigton. O ajuste neoliberal teve uma política econômica geradora de desemprego, altas taxas de juros, endividamentos das empresas (principalmente pequenas e médias), reformas do Estado (demissões voluntárias), aumento de procura por serviços sociais num período de cortes nos gastos públicos, flexibilização dos direitos, privatizações, ocorrendo então uma pauperização das políticas sociais.

A partir desse decênio inaugura-se uma “contra-reforma”¹⁵ do Estado no Brasil, a mesma foi de natureza destrutiva, regressiva, antinacional, antipopular e antidemocrática. O trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais é composto pela privatização, focalização e descentralização. A privatização ocorre numa “dualidade discriminatória” entre os que podem pagar e aqueles que não podem, desenvolve-se a lógica de seguro (processo de americanização perversa da proteção social)¹⁶; e a focalização assegura acesso pobre apenas aos extremamente pobres.

Seguindo a lógica de ajuste e em tempos de capital financeiro, as políticas sociais adquirem um novo formato, transformam-se em “direitos monetarizados”(GRANEMANN, 2007), já operados pelo mercado financeiro através de bolsas, cartões e etc. O Brasil segue nessa linha com programas de transferência de renda, sistemas de bolsas financiadas pelo governo na Educação, dentre outros. Essa nova lógica tanto no campo econômico, quanto social vem fundamentada nas orientações de organismos internacionais, como o Banco Mundial que editou um documento com a “teoria dos três pilares”¹⁷, a qual orienta a contra-reforma brasileira.

Concomitante a todo esse processo de desresponsabilização do Estado, radicalização da “questão social” e criação de programas tímidos, focalizados e residuais, cresce nacionalmente a “cultura de direitos” (GOMES, 2013). Uma tendência a limitar as lutas sociais ao universo dos direitos sociais instituídos pelo pacto fordista/keynesiano.

A luta pelos direitos sociais e humanos marcou a cultura política nacional nos anos 1980/1990, no processo de democratização emergente a reivindicação pela

¹⁵ Segundo Behring (2003), trata-se de um contra-reforma pois a condução dos “planos” é conservadora, modernizando apenas pela ponta.

¹⁶ Vianna (1998), refere que o Brasil vive um processo de americanização perversa da proteção social, com o sucateamento dos serviços públicos e mau atendimento aos muito pobres, enquanto outros compram saúde, previdência e etc. Formalmente uma proteção universal dirigida a pobres e os que podem pagar recorrem a planos e seguros privados.

¹⁷ Essa teoria consiste em três pilares: 1- benefício mínimo estatal para combater a indigência e velhice; planos e poupanças vinculados ao contrato de trabalho e capitalização “voluntária”(GRANEMANN, 2007).

afirmação de direitos é uma necessidade histórica, dado o período ditatorial vivenciado. Gomes (2013) reconhece que o direito, embora, viabilize o sistema (a reprodução social), também se opõe ao sistema dentro do próprio sistema.

Portanto, é preciso reconhecer os limites do acesso aos direitos dentro da sociabilidade do capital. Ele não promoverá inclusão, igualdade, emancipação ou cria cidadãos como as políticas sociais nacionais vêm preconizando, pois isso só seria possível com a supressão do capital. Não se retira os ganhos que o direito traz ao trabalhador, levando em conta a conservadora formação social do país, mas ele tem seus limites dentro dessa sociabilidade, e deslocar o entendimento de alguns conceitos (como faz a política de assistência social) não ampliará seu efeito.

É necessário pensar o direito, centralizando os termos da luta no âmbito capital/trabalho, pois,

pensar os direitos apenas pela via da conquista da Seguridade Social, mediatizada por políticas sociais, corre-se o risco de reificar a modalidade de enfrentamento da “questão social”, no campo contraditório da negação e afirmação de direitos. (GOMES, 2013).

Seguindo nas reflexões de Gomes (2013), em seu texto os direitos têm uma função social e uma dimensão contraditória. O “discurso do direito a ter direito” disseminado no cotidiano esvazia o seu sentido político, pautado numa ideia de cidadania que seria a “inclusão dos excluídos”. Isso, no contexto de concepção neoliberal das políticas sociais como discorrido até aqui, mais especificamente no Brasil, onde o nível de renda ou a inserção no mercado de trabalho são os principais critérios de acesso a benefícios.

Contudo, é nesse solo árido, de ajuste neoliberal que nasce a política de assistência nacional, iniciando pela aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS- Lei. Nº 8.742, 07/12/1993) que se fundamenta no corte de renda per capita para acesso a benefício assistencial. Discorreremos um pouco sobre essa política e as formas de participação e controle social.

4. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

Embora, a política de assistência social no Brasil tenha ganhado corpo em um cenário de ajuste neoliberal, ainda assim tivemos aquisições importantes no âmbito da mesma, entre elas: LOAS (1993), Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), Sistema Único de Assistência Social (NOB - SUAS), dentre outras normas e orientações técnicas, marcos legais que dão a direção da profissionalização

dessa política, contrário ao amadorismo, caridade e clientelismo historicamente enraizado.

A política de assistência social carregada de contradição integra a Seguridade Social juntamente com outras políticas e, nesse âmbito, a assistência social,

constitui um dos pilares da regulação do mercado e uma importante estratégia de aumento do consumo, sobretudo daqueles que são expulsos do mercado de trabalho [...] e de garantia de condições de vida dos chamados segmentos sem condições de trabalhar” (BOSCHETTI, 2016).

Nessa perspectiva residual da política de assistência social e privatizante da seguridade social, Boschetti (2016) cita Mota (2008) que traz uma reflexão “sobre o fetiche da assistência social”, sendo os direitos do trabalho, da previdência e da saúde destruídos. Dessa forma, coloca sobre a assistência o “dever” de enfrentamento da desigualdade social, pobreza, bem como assegurar a proteção social, o que é visto pela a referida autora como “assistencialização da proteção social”.

Dado esse cenário, pensar no controle social é no mínimo conflituoso dado à contradição presente nessa política e no sistema de proteção social ofertado no Brasil. Os mecanismos de controle democrático foram propostos nos anos de 1980 e implementados nos anos de 1990, a sua proposição ocorreu em um contexto de mobilização da sociedade civil e do processo de Constituinte. Era defendida uma participação pela qual seriam geridas as políticas públicas, via planejamento e fiscalização da sociedade civil organizada através de um canal de participação direta, visando à democracia representativa.¹⁸

Cabe salientar que estão previstas duas instâncias de participação nas políticas sociais: conselhos e conferências. No entanto, nos deteremos a uma experiência vivenciada na segunda instância. Os conselhos são “espaços paritários em que a sociedade civil e os prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos discutem, elaboram e fiscalizam as políticas sociais das diversas áreas: saúde, educação, assistência e etc.” (Bravo, 2009). Os conselhos de direitos têm grandes potencialidades, como arenas de negociação, podendo ser o lócus de uma nova articulação Estado/sociedade de afirmação de direitos, mas também podem ser desqualificados (tendência atual) (BEHRING, 2006 *apud* RAICHELLIS, 1998). Acrescentamos ainda que, podem ser espaços de hegemonia de interesses políticos partidários de representantes do governo.

¹⁸ A democracia representativa é considerada uma vitória dos movimentos organizados da sociedade civil, entretanto, é percebida como uma vitória parcial uma vez que na sociedade capitalista existe o domínio da classe capitalista, havendo um limite interno, pois as principais decisões econômicas são tomadas pelo poder privado (BRAVO, 2009).

As conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais e propor diretrizes de ação, são temáticas e possuem eixos de discussão. As deliberações das conferências devem ser norteadoras de discussões nos conselhos e de implantação de políticas sociais.

Os espaços de participação supracitados podem ser de fortalecimento da gestão democrática, mas também espaços burocráticos de aprovação de políticas, podendo também ser instrumentos para amenizar conflitos (BEHRING, 2006 *apud* GONH, 2001).

É nesse cenário permeado de contradições que escolhemos fazer algumas considerações sobre o espaço de participação, especificamente, a última Conferência Estadual de Assistência Social de São Paulo, refletindo sobre os efeitos no controle social dessa política social brasileira atropelada pelo neoliberalismo.

4.1 Uma breve análise de deliberações da XI Conferência Estadual de Assistência Social do estado de São Paulo

A XI Conferência de Assistência Social do Estado de São Paulo realizou-se nos dias 03, 04 e 05 de outubro de 2017, e eram esperados 1.182 participantes, 1.087 delegados eleitos em conferências municipais, 45 delegados natos do Conselho Estadual de Assistência Social de São Paulo (CONSEAS), 06 observadores, 26 representantes das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), 13 convidados da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e 05 da secretaria executiva do CONSEAS. Não é possível informar se todos os participantes compareceram, pois não tivemos nenhum acesso a números oficiais, mas vale destacar que foram eleitos para representação da delegação de São Paulo na conferência nacional 174 delegados.

Embora, sem dados oficiais, foi possível identificar que os representantes do poder público estavam em maior número, seguido de trabalhadores, organizações não governamentais e em menor número usuários da política. A partir dessa observação conseguimos um panorama de como a representatividade dos “que precisam da política” é extremamente reduzida, um espaço de participação pouco acolhedor para eles, com a utilização de uma linguagem de difícil entendimento.

O tema da conferência foi a “Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS”, que foi dividido em quatro eixos temáticos: Eixo 1- A Proteção Social não – contributiva e o princípio da equidade como paradigmas para gestão dos direitos socioassistenciais; Eixo 2- Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade

civil no SUAS na garantia dos direitos socioassistenciais; Eixo 3 – Acesso as seguranças afiançadas pelo SUAS e a articulação de serviços e benefícios como garantia de direitos socioassistenciais; e Eixo 4- A legislação para regulação dos compromissos e corresponsabilidade dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais.

Essa conferência aconteceu em um momento difícil, permeado de contra-reformas e cortes nos gastos sociais, inclusive da política de assistência social, mesmo assim o espaço foi de pouca mobilização política e mais de deliberações (deliberar para que? para quem?), as “resistências” se deram na produção de moções e no monopólio da fala de alguns participantes.

Elegemos o eixo 3¹⁹ para esboçarmos algumas considerações sobre as deliberações advindas dos municípios que, ao nosso ver, demonstra o entendimento que se tem dessa política social e qual a direção que ela vai seguindo. Entendemos que essas deliberações foram fruto de um amplo debate nos municípios e estavam fundamentadas na seguinte ementa:

Seguranças Socioassistenciais²⁰. Acesso a direitos e aquisições dos usuários. Acesso e garantia de direitos como premissa para a qualificação das ofertas no SUAS. Articulação e integração entre serviços, benefícios e transferência de renda para acesso e garantia de direitos. Papel estratégico da vigilância socioassistencial, do Cadastro Único e dos Programas para a articulação e integração entre serviços, benefícios e garantia de direitos. Visibilidade dos resultados da Política de Assistência Social e de seus impactos na vida da população atendida (BRASIL, 2017).

As deliberações apresentadas pelos municípios foram embasadas nessa ementa e assim debatidas. De vinte propostas, quatro foram escolhidas para votação na plenária final. Levando em consideração todas as reflexões realizadas sobre proteção social e suas contradições, nos deparamos com cinco propostas que se destacaram (negativamente) pela confusão (intencional ou não) de assistência social e trabalho e também a necessidade de portas de saídas, com uma nítida “autoresponsabilização” dos usuários dessa política.

Elencaremos a seguir as cinco propostas, para assim tecermos nossas considerações:

- 1- Fomentar ações que promovam a *geração de renda*, visando a *autosustentabilidade e independência dos usuários* dos programas de transferência de renda, seja por meio do Pronatec, *Programa Frente de*

¹⁹ Porque participamos desse grupo.

²⁰Seguranças socioassistenciais: segurança de sobrevivência, de rendimento e de autonomia; segurança de convívio ou vivência familiar; segurança de acolhida (PNAS, 2004).

Trabalho, em parcerias com as empresas privadas, ou através de um incentivo financeiro para capacitação profissional.

- 2- Estabelecer parcerias com organismos e secretarias estaduais para oferta de cursos de *qualificação profissional* e escola técnicas para jovens e adultos visando à *inserção no mundo do trabalho*.
- 3- Fortalecer estratégias intersetoriais e de integração dos serviços, benefícios e programas de transferência de renda para *assegurar o direito à moradia* ampliando a acesso dos grupos em situação de maior *vulnerabilidade*.
- 4- Garantir programas de incentivo para jovens de 14 a 24 anos com bolsa auxílio e *cursos profissionalizantes*.
- 5- Apoiar tecnicamente os municípios para que promovam a articulação entre benefícios e serviços, de maneira a *instituir e fortalecer as portas de saída*.

Inicialmente percebemos uma nítida confusão entre o escopo política de assistência social, política de trabalho e política de habitação, nas passagens sobre “*assegurar direito à moradia*” e nas inúmeras passagens sobre “*qualificação profissional*”. Mas, mais que isso ficou claro o ideário neoliberal entranhado nessa política, como a noção de “wokfare” citada no livro de Pereira (2016) que nada mais é do que a provisão de “bem-estar em troca de trabalho em contrapartida, regido pela meritocracia em contraposição ao direito”.

O caráter privatista é explicitado na passagem “*parceria com empresas privadas*”, estas comporão a “gestão de riscos- *vulnerabilidades*”, oferecendo condições para os usuários lidem por conta própria com estes. Ainda no sentido da “*autosustentabilidade e independência* dos usuários”, não é admitido que os beneficiários dos programas, “dependam” deles, sejam “tutelados”, por isso a ideia de “*portas de saída*” via do emprego, mesmo um subemprego como o “*Programa Frente de Trabalho*”. É forte a ideia da assistência social como “trampolin” (Pereira, 2016), responsável por alavancar o usuário para fora da condição de “*vulnerabilidade*”.

A partir do exposto, percebemos que o trabalho é visto como a “*porta de saída*” “*emancipação*”, “*superação da vulnerabilidade*” e “*autonomia*”. Considerando que este “trabalho”, principalmente “trabalho com direitos” não é para todos dentro da sociedade capitalista, coloca-se a “política de assistência como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho associando à tendência geral das políticas sociais de ativar os trabalhadores[...]” (Boschetti, 2016) para buscar trabalho, mesmo que seja inacessível.

Diante do exposto, não poderia ser diferente, percebeu-se um espaço de participação atravessado por ideários neoliberais e reforçando um discurso de “saída pelo trabalho”, mas também temos que considerar que esse espaço é heterogêneo, palco de disputas de projetos e contradições, sobre o qual, não podemos atribuir o papel de transformação do Estado e da sociedade. Dessa forma, é possível sinalizar que tanto a política social, quanto seus espaços de controle são determinados econômico, político e culturalmente, como citado no decorrer do artigo.

5. CONCLUSÃO

Este artigo objetivou inicialmente situar o lugar (s) ou o não lugar que a proteção social brasileira ocupa, para assim entender particularidades da política de assistência social e seus espaços de participação na contemporaneidade.

A compreensão de um Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital se fortaleceu a partir da reflexão acerca das funções deste mesmo Estado (integradora, repressiva e econômica) que se moldam conforme as fases do capital, favorecendo sempre a burguesia.

Passamos também por algumas matrizes de proteção social, entendendo que essas refletem as respostas do Estado e das lutas sociais, como também mecanismos de integração. Pensar essas matrizes de uma forma geral nos proporcionou o entendimento do sistema de proteção social no Brasil, construído tardiamente e que “jamais se instituíram como amplo e universal sistema [...], residuais e regressivos não agiram na redução das desigualdades, nem na superação da pobreza estrutural” (BOSCHETTI, 2016).

Após essa explanação tivemos o solo para falar brevemente sobre a política de assistência social e sobre a participação em um espaço de controle social, tecendo algumas considerações que corroboram os fortes traços do ideário neoliberal nessa política. Fica clara a aproximação da matriz residual, quando falamos de políticas sociais no Brasil, sendo os espaços de seu controle imersos em contradições.

Gomes (2013) traz a crítica aos espaços de conselhos, conferências, dentre outros espaços de participação, entende que esse estímulo a ações delegativas à sociedade civil no campo social, promove um boicote sistemático a ação da classe trabalhadora, isolando sua forma de representação autêntica (movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos).

Concordamos com a autora supracitada, mas também concordamos com Silva (2013) que a luta não pode deixar de ocupar os espaços oficiais (os que propiciam a

contradição e o debate), ainda que fique claro que essas instâncias são insuficientes. Diríamos ainda que em tempos de “crises”, cortes de gastos e contra-reformas é urgente a ocupação crítica desses espaços para que possamos buscar caminhos para resistência.

6 REFERÊNCIAS

- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Manual do Participante, 2017. (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional>. Acesso em: 16 de dez. 2017).
- BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine R., BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Argumentum**, Vitória, v.8, n.2, p.16-29, maio/ago. 2016.
- BRAVO, Maria Inês. **O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático no Brasil**. In: coletânea “Serviço social: direitos sociais e competências profissionais”. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- GOMES, Claudia. **Em busca do consenso**: Tendências contemporâneas no Serviço Social- Radicalidade democrática e afirmação de direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. Capítulo 4.
- GRANEMANN, S. Políticas sociais e financierização dos direitos do trabalho. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 57-68, 2007.
- MANUAL DO PARTICIPANTE, 2017. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional>>. Acesso em: 16 de dez. 2017.
- MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982 (Capítulo 15).
- MARQUES, Rosa Maria. O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. **Argumentum**, Vitória, v. 7, n. 2, p. 7-21, 2015.
- PEREIRA, C. P. **Proteção Social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.
- SILVA, Jose Fernando S. da. **Serviço Social**: resistência e emancipação? São Paulo: Cortez, 2013.
- VIANNA, M.L.W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. estratégias de bem-estar e políticas públicas**. RJ: Revan:UCAM, IUPERJ, 1998.