



5º Encontro Internacional de Política Social 12º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Restauração Conservadora e novas resistências”

Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

A (Des)centralização da Política Nacional de Assistência Social no Contexto das Transformações Societárias

Robson Roberto da Silva¹

Resumo: Este presente trabalho objetiva compreender a (des)centralização da política nacional de assistência social no contexto das transformações societárias, considerando os projetos coletivos em disputa nessa área social –, que se articulam coerentemente a projetos distintos de sociedade –, e tomando como referência três momentos: pós Constituição Federal de 1988; “Era FHC”; e pós aprovação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Palavras-chave: (des)centralização; política de assistência social; SUAS; Brasil.

A (De)centralization of the Brazilian social assistance policy in the context of societal transformations

Abstract: This present study aims to understand the (de) centralization of the brazilian social assistance policy in the context of societal transformations, considering the collective dispute in this social sector projects –, that articulate coherently the different projects of society –, and with reference to three moments: post Federal Constitution of 1988; “FHC (Fernando Henrique Cardoso) Era”; and after approval by the National Social Assistance Policy (2004) and creation of the Unified Social Assistance System (SUAS).

Keywords: (de) centralization. welfare policy. SUAS. Brazil.

Introdução

Este presente trabalho objetiva compreender a (des)centralização da política de assistência social brasileira no contexto das transformações societárias. Em um cenário mundial marcado pelo surgimento de um regime de “acumulação flexível” sob a hegemonia do capital financeiro, que exige mudanças na organização e nas funções dos Estados, como estratégia para enfrentar a crise estrutural do capital, que emergiu no meado da década de 1970, a (des)centralização reaparece como um dos componentes das propostas de “reformas” dos Estados, reivindicadas por distintos sujeitos, independente

¹ Doutor em Serviço Social pela UFRJ e professor adjunto do Departamento de Serviço Social da UFF Niterói. Email: robson.essuff@gmail.com.

da posição no espectro político. Portanto, não só sua origem político-ideológica, como também suas concepções e seus formatos são muito diferenciados. Nos países de capitalismo periférico, como o Brasil, a (des)centralização também ressurgiu como uma das reivindicações dos grupos, classes dominantes e subalternas nesse contexto caracterizado pela crise econômica, que eclodiu internacionalmente, chegou a esses países e não se limitou a esfera socioeconômica.

As crises cíclicas fazem parte do capitalismo e associam-se às distintas estratégias, que procuram resolvê-las reestruturando a produção, os mercados, os mecanismos de controle do trabalho e “reformando” o Estado na direção de fornecer as condições à reprodução do capital. São crises que afetam todas as classes sociais, mas suas consequências são mais trágicas sempre para as classes trabalhadoras. Elas revelam com maior nitidez a contradição inerente a esse modo de produção, ou seja, uma produção coletiva, cuja riqueza socialmente produzida é apropriada privadamente pelos proprietários dos meios de produção. Contudo, desde o segundo pós-guerra, os países dedicaram-se a criar instituições (inter)nacionais como forma de minimizar os impactos dessas crises.

Na Europa e também nos Estados Unidos, em uma conjuntura em que as classes trabalhadoras, por meio de suas organizações (sindicais e políticas), aglutinavam forças, surge como uma forma de enfrentar as crises e dar continuidade ao processo de acumulação do capital o chamado Welfare State, que representou um processo de “revolução passiva”, na medida em que as classes dominantes foram compelidas a responderem, em parte, certas reivindicações que vinham dos “de baixo”. Assim, com as “políticas intervencionistas sugeridas por Keynes e do acolhimento de muitas das demandas das classes trabalhadoras, o capitalismo tentou e conseguiu superar, pelo menos por algum tempo, a profunda crise que o envolveu entre as duas guerras mundiais” (COUTINHO, 2008, p. 101).

Essa Grande Depressão de 1929 e a crise que havia ocorrido em 1873 diferenciaram-se das crises cíclicas, pois envolveram toda a estrutura da ordem do capital. A crise que o mundo experimentou a partir dos anos 1970 também expressou esse nível de complexidade. Nesse contexto, iniciou-se uma intensa reestruturação da produção, que tratou de desmontar o chamado regime fordista-keynesiano, dando lugar ao toyotismo ou ao mencionado regime de “acumulação flexível”. Esse atual padrão de acumulação vem operando sob a hegemonia do capital financeiro e num cenário caracterizado pela

mundialização das economias. De acordo com Iamamoto, o “capital internacionalizado produz a concentração da riqueza, em um pólo social (que é, também, espacial) e, noutro, a polarização da pobreza e da miséria, potenciando exponencialmente a lei geral da acumulação capitalista, em que se sustenta a questão social” (2007, p. 111).

Nos países de capitalismo avançado, onde a pobreza, o desemprego, o trabalho precário e a informalidade não atingiam índices semelhantes aos das nações periféricas, essas expressões da “questão social” cada vez mais se agravaram². Além do efeito disciplinador sobre a força de trabalho ocupada e a administração da “superpopulação relativa”³ que essas mudanças no mundo do trabalho acarretam, destaca-se também o enfraquecimento das entidades sindicais e de outras organizações dos operários, como os partidos políticos, que começaram a questionar suas fontes teóricas e ideo-políticas com o colapso do “socialismo real”. No âmbito do Estado, os governos passaram a guiar sua intervenção pelo ideário neoliberal, visando eliminar os entraves que impedem a expansão e a reprodução do capital. As estratégias implementadas, como a liberalização comercial, a desregulamentação e a privatização, acabaram representando a perda de direitos sociais conquistados pelos trabalhadores no período do Welfare State. Portanto, traduzem-se numa verdadeira contrarreforma.

De acordo com Coutinho (2008), o termo reforma esteve sempre relacionado às lutas das classes subalternas para transformar a sociedade. No entanto, o neoliberalismo busca utilizá-lo a seu favor; “as medidas por ele propostas e implementadas são mistificatoriamente apresentadas como ‘reformas’” (Idem., 2008, p. 100), mas significam contrarreformas, que em muitos países não liquidaram totalmente os direitos sociais. Em grande medida isso se deve às resistências das classes subalternas, que, embora fragilizadas, lutam por uma efetiva reforma que leve à construção de outra ordem societária para além do capital. Nos países centrais que conseguiram, ainda na década

² De acordo com Iamamoto e Carvalho, a “questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão” (2001, p. 77).

³ A “superpopulação relativa” surge do desenvolvimento das forças produtivas sob as relações sociais de produção capitalista e possui uma variedade de formas, sendo que três delas são tidas como principais. “Marx observou que a superpopulação relativa adquire formas variadas, sendo que três são principais: a flutuante, constituída pelos trabalhadores que, nos grandes centros industriais e mineiros, ora estão empregados, ora estão desempregados; a latente, que existe nas áreas rurais quando nelas se desenvolvem relações capitalistas e que, surgindo a oportunidade, acaba por migrar para as zonas industriais; e a superpopulação relativa estagnada, formada por trabalhadores que jamais conseguem um emprego fixo e perambulam entre uma ocupação e outra. Na base desse contingente, e descontado o lumpemproletariado” (NETTO e BRAZ, 2006, p. 134).

1970, eleger candidatos aos governos com orientações socialistas, importantes reformas foram adotadas e buscavam aprofundar a democratização, como meio de tencionar a ordem burguesa. Porém, esbarraram em limites que são próprios de uma sociedade dividida em classes antagônicas. Independente do conteúdo de tais reformas ou das contrarreformas, todas elas conceberam a (des)centralização como um elemento central, que ganhou concepções distintas e a implantação delas tem levado a caminhos bem diferenciados. Por isso, há um consenso entre os estudiosos de que, após um longo período de centralização político-administrativa dos Estados, sejam eles de bem-estar social, socialistas ou desenvolvimentistas, o mundo está diante de uma “novo” momento da (des)centralização. Segundo Fiori:

[...] quase todos os analistas políticos reconhecem que se [...] apontou durante quase todo o século 20 em direção à centralização do poder [...]. Mas hoje já há total consenso de que faz aproximadamente umas duas décadas que o “pêndulo” está assinalando o início de uma nova idade descentralizadora. E a maior evidência disso está na força com que se alastrou a partir de então, por todo mundo, e independente das formas de governo, a ideia de que “descentralizar é preciso”[...] (1995, p. 19-20).

No Brasil surge no período de redemocratização um movimento heterogêneo que apontava a (des)centralização como um das reivindicações de diferentes setores da sociedade. Particularmente, como uma das propostas de distintos sujeitos que lutavam no campo das políticas sociais. Neste sentido, procura-se compreender a (des)centralização da política de assistência social brasileira no contexto das mudanças societárias, considerando os projetos coletivos em disputa nessa área social e que se articulam coerentemente a projetos distintos de sociedade⁴. Como aponta Coutinho:

Por um lado, há um modelo que poderíamos chamar de “norte-americano” [ou liberal-corporativo], caracterizado (como ocorre em toda situação “ocidental”) pela presença de uma sociedade civil forte, bastante desenvolvida e articulada, mas onde a organização política e a representação dos interesses se dá, respectivamente, por meio de partidos frouxos, não programáticos, e através de agrupamentos profissionais estritamente corporativos. E, por outro, temos um modelo que poderíamos designar como “europeu” [ou democracia de massa]. Neste último, há uma estrutura partidária centrada em torno de partidos com base social razoavelmente homogênea e que defendem projetos de sociedade definidos e diversos entre si; e temos um sindicalismo classista, que não se limita a organizar pequenos grupos profissionais, mas que busca agregar e representar o conjunto da classe trabalhadora (2008, p.134).

⁴ Como demonstra Teixeira e Braz (2009), os projetos societários estão presentes na dinâmica de qualquer projeto coletivo.

Sendo assim, para compreender a (des)centralização dessa política social, a próxima seção, tomou-se como referência três momentos: pós Constituição Federal de 1988; “Era FHC” (Fernando Henrique Cardoso); e pós aprovação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e criação do Sistema Único de Assistência Social. Esses momentos são marcados por laços de rupturas e principalmente de continuidades.

Desenvolvimento

A (des)centralização da política de assistência social brasileira em três momentos

Desde o início do século XX, a assistência social no Brasil não tinha o *status* de política pública; sua implementação pelo Estado ocorria marginalmente quando comparada com outras políticas sociais. Nessa área social eram implementadas um conjunto de ações assistenciais por meio de iniciativas privadas que reforçavam a existência das instituições filantrópicas e de caridade. Tais ações contavam com auxílios e subvenções fornecidos pelo próprio Estado.

Em 1938, no Estado Novo, criou-se o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) composto por gestores federais e diretores de instituições filantrópicas e caritativas, designados pelo presidente da República, que buscava centralizar e organizar as ações assistenciais públicas e privadas no país. Os grupos e frações de classe dominante incorporados pela ação estatal neste Conselho procuravam angariar recursos (principalmente financeiros) para as suas respectivas instituições. Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma instituição de natureza jurídica civil, que desenvolvia suas atividades sem tanta racionalidade e que por isso estava mais próxima “da caridade privada que da proteção social pública” (BOSCHETTI, 2006, p. 35).

Na segunda metade deste século, no contexto da autocracia burguesa, o Estado realizou “reformas”, que contribuíram com a centralização, a exclusão dos processos de decisão no âmbito das políticas de proteção, e que resultaram na permanência das políticas sociais orientadas pela perspectiva do seguro social, cujo eixo estruturador era a previdência social. Data dessa época a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que não alteraram a organização e gestão da assistência. Porém, nos anos 1980, em um período caracterizado pela redemocratização do país, as “reformas” do Estado levaram

em consideração os anseios dos setores “progressistas” da sociedade e que se expressaram, mesmo que de forma parcial, no texto da Constituição Federal de 1988.

Esta Carta Magna alterou legalmente o padrão de proteção social, tendo em vista que, ao incluir a política de saúde, de previdência e de assistência social, como pilares da seguridade social, estabeleceu um formato de proteção social mais abrangente, inclusivo e com uma orientação democrática e redistributiva. Particularmente, a assistência social tornou-se uma política pública ao ser incorporada no texto constitucional como um direito social. Desde o momento que adquiriu o *status* de política pública de seguridade social, o seu marco jurídico-normativo estabelece que a sua gestão deva ser orientada pela diretriz da descentralização político-administrativa, que concebe a participação da sociedade como um elemento central.

O primeiro momento denominado neste trabalho de “Pós Constituição Federal de 1988”, tem início, assim, com a aprovação desta Carta Magna que reconhece, pela primeira vez no Brasil, à assistência social como política pública de seguridade social. Este período encontra-se marcado pelo processo de regulamentação da assistência social, que culminou com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993; e também pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), da Lei Orgânica da Saúde (LOS), dentre outras leis complementares.

A criação desses instrumentos jurídicos e normativos das áreas sociais foi contextualizada pelo processo de redemocratização, que contou com a participação do novo sindicalismo, dos partidos de esquerda, das organizações estudantis e profissionais, dos movimentos sociais, e do movimento pela descentralização das políticas sociais (assistência, saúde e educação). Esses sujeitos, em seus discursos, associavam a descentralização a uma das estratégias de redemocratização do Estado e de ampliação dos espaços públicos de participação e controle social do público.

Entretanto, esse momento também é marcado pela expansão do ideário neoliberal no mundo capitalista e que ensaiava seus primeiros passos no Brasil no começo dos anos 1990. A ofensiva neoliberal, nesse percurso histórico brasileiro, se expressou a partir das tentativas de “reformas” constitucionais, da privatização de empresas estatais, redução dos gastos públicos no social, principalmente com os cortes de pessoal e extinção de órgãos públicos, abertura do país ao mercado externo, o que acabou por estimular os processos de reestruturação produtiva.

Nesse período os representantes dos grupos conservadores e das classes dominantes entendiam a assistência social vinculada ao atendimento dos setores mais pobres e/ou à pobreza absoluta e buscavam manter a tradicional organização e gestão dessa área social. A (des)centralização era vista como uma estratégia para se chegar a essa finalidade. Em termos teórico-práticos, remetia à ideia de desconcentração de programas e ações emergenciais e focalizadas, que se associava tanto à transferência de recursos às instituições e entidades filantrópicas, sem que houvesse qualquer critério técnico e controle social, quanto ao repasse de responsabilidades a órgãos municipais, que, por não virem acompanhadas de recursos e nem de autonomia para desempenhá-las, reforçavam o uso da assistência social como uma moeda de troca no jogo clientelista. Em oposição, os representantes dos grupos e das classes subalternas compreendiam a assistência como resultado das contradições inerentes ao modo de produção capitalista e associada ao atendimento das necessidades sociais. Para esses sujeitos progressistas, a gestão dessa política social deveria se pautar numa perspectiva democrática e participativa, que incluísse a descentralização como um processo de redistribuição de poder de decisão, recursos e competências administrativas, pactuado e planejado entre os diferentes níveis de governo e entre Estado e “sociedade civil” (SILVA, 2014).

A luta desses representantes de grupos e classes subalternas foi importante no processo regulamentação da política de assistência social, principalmente após o veto do projeto de lei pelo presidente da República Fernando Collor. Contudo, a promulgação da LOAS e institucionalização do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no governo Itamar Franco, não veio acompanhada de medidas efetivas. Este presidente da República⁵ manteve uma organização e gestão da assistência social que seguia os principais traços do tradicionalismo, como a centralização, a estrutura administrativa da LBA (superintendências, centros sociais etc.) nos governos estaduais e municipais, a fragmentação institucional, o paralelismo de programas e ações voltados ao “combate” à fome e a pobreza absoluta e a filantropização das respostas a “questão social”.

No segundo momento, denominado aqui como “Era FHC”, destaca-se a publicação da Medida Provisória nº 813, que extinguiu os principais órgãos e instituições de assistência social, como a LBA; criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, constituindo pela Secretaria de Assistência Social (SAS) e pelo CNAS; e o Programa

⁵ Segundo Antunes (2005), o processo de *impeachment* só foi concluído quando, além da pressão do movimento popular, o vice-presidente Itamar Franco, pressionado por setores dominantes, aceitou assumir a direção do país.

Comunidade Solidária (implementado de forma paralela ao conjunto de ações e programas regulados pela LOAS). Destaca-se também a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); a criação dos programas nacionais de renda mínima (nacionais e locais); e a ampliação da legislação do chamado “terceiro setor”, como a Lei 9.608/98 que dispõe sobre o serviço voluntariado e a Lei 9.790/99, que qualificou o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos, intituladas de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s).

Nesse período, FHC deu prioridade à estabilização econômica através da consolidação das medidas iniciadas com o Plano Real. Este Plano, implantado em 1993 no governo do Itamar Franco, seguia as orientações e diretrizes dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Segundo Fiori, tal Plano não foi concebido para eleger FHC, que na época era ministro da área econômica, este político “é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial” (1997, p. 14). Especificamente, como parte do Plano Real de estabilização da moeda, criou o Fundo de Estabilização Fiscal que, posteriormente, denominou-se de Desvinculação das Receitas da União (DRU)⁶; também com o discurso de eliminar o déficit público dos governos subnacionais que repassavam custos para União, o governo aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, em nome da austeridade, respalda os governantes a conterem os gastos – principalmente os investimentos no social –, exceto os relacionados à dívida pública.

Assim, FHC aprofundou o desmonte do padrão de desenvolvimento da “Era Vargas”, o que ocasionou o agravamento da erosão do pacto corporativo entre Estado e “burguesia nacional dependente e associada”. Por meio de acordos internacionais, esse presidente da República estabeleceu o ajuste fiscal, privatizou empresas estatais, reduziu e/ou redirecionou os gastos públicos no social e manteve a estratégia de abertura comercial e financeirização do capital, que conduziram a uma retração do projeto de desenvolvimento impulsionado pelo Estado nacional.

⁶ Através deste mecanismo político-financeiro rígido, os governos retiram, a cada ano, 20%, dos recursos que a Constituição de 1988 estabelece para as áreas sociais, para honrar com outros compromissos, principalmente com o pagamento (dos juros) da dívida externa.

Como consequências das mudanças econômicas e políticas desse período –, dentre elas: a reestruturação produtiva, que precarizou as relações de trabalho, reduziu os vínculos formais e despolitizou e fragmentou as lutas sociais; e a desconstrução do sistema de seguridade social, resultante dos processos de privatização, redução dos recursos públicos no social etc. – ocorreu um aumento da pobreza e da desigualdade social, ao mesmo tempo em que os intelectuais orgânicos que conduziram a contrarreforma do Estado associavam a (des)centralização à mera transferência de responsabilidade social do governo federal para os governos estaduais e municipais e/ou para instituições privadas do chamado “terceiro setor”.

Neste sentido, coube ao Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e ao gestor desta pasta, o ministro Bresser Pereira, a realização de estudos com a finalidade de propor e implantar um plano que adequasse à administração pública a um “modelo” gerencial⁷. No entanto, cabe dizer que “a contrarreforma administrativa, através da dimensão flexível/gerencial, repõe o patrimonialismo sobre bases racional-legais” (SOUZA FILHO, 2011, p. 215).

Na área social a proposta de uma administração gerencial orientou-se pela noção de um “Estado social-liberal”, que utiliza a lógica do mercado e da solidariedade tanto no planejamento quanto na execução dos serviços sociais, assistenciais e culturais. Esta proposta de administração pública fundamentou a contrarreforma das políticas sociais, que produziu impactos negativos para a classe trabalhadora. A assistência social nesse processo continuou sendo compreendida como uma ajuda atribuída a toda sociedade e associada ao “combate” à pobreza absoluta.

Nota-se, dessa maneira, a construção de um projeto neoliberal de assistência, que conserva aspectos tradicionais e que colide e convive com um projeto de assistência, que se pauta na noção de direito social e na responsabilização do Estado. O neoliberalismo é uma reação teórica e política que consegue a proeza de denominar de moderno, o que existe de mais antigo/arcaico na sociedade brasileira⁸. Por isso, este projeto de assistência social combina conservadorismo e “modernização neoliberal”.

⁷ O “gerencialismo puro” tem conduzido as “reformas” administrativas de muitos países. Embora as primeiras experiências gerenciais tenham sido no governo de Margaret Thatcher, no Reino Unido, foi nos Estados Unidos, em oposição às propostas de cunho weberiano, que surgiram no século XIX os estudos e debates sobre a utilização de técnicas gerenciais no setor público; porém, não chegou a se converter em um padrão único de gestão norte-americana (ABRUCIO, 2006).

⁸ De acordo com Telles, o neoliberalismo “consegue a façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira, um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas” (1998, p. 43).

Nesse projeto (neo)conservador, a (des)centralização, como uma estratégia de desconcentração articulada à delegação e/ou a privatização, foi considerada um dos elementos centrais para transferir a responsabilidade aos estados e municípios, reduzir a participação direta do Estado e incentivar a atuação da sociedade na área da assistência social. Em função do caráter contraditório da sociedade burguesa, essa área não deixou de ser tensionada pelo projeto de assistência social como direito e dever do Estado, no qual, coerentemente, a descentralização corresponde a uma diretriz que visa à redistribuição do poder de decisão, recursos e competências administrativas.

Desse modo, identifica-se, a partir do governo FHC, a construção de um padrão híbrido de gestão da política de assistência social, pois, por um lado, havia o esforço dos sujeitos, que aderiam às ideias progressistas, de implantar as estruturas político-institucionais previstas na LOAS, como os conselhos, fundos e planos, realizar as conferências, aprovar a política nacional e normas operacionais –, importantes para a organização e gestão da assistência social –, e ampliar a participação da população. E, por outro lado, as práticas e ideias de sujeitos conservadores que ainda utilizavam a assistência como moeda de troca no sistema clientelista; concebiam essa área como assunto de responsabilidade de políticos e/ou da primeira-dama; e utilizavam mecanismos gerenciais, que se caracterizavam pela: centralização do poder de decisão e dos recursos financeiros no âmbito do Executivo nacional; hierarquização e padronização de programas e serviços assistenciais; desconcentração e delegação de funções de gestão aos estados e municípios; avaliação por desempenhos; terceirização que tendência a patrimonialização⁹; e refilantropização das respostas à “questão social” (SILVA, 2014).

Desde os anos 1980, o Partido dos Trabalhadores (PT) defendia a realização de uma verdadeira reforma do Estado brasileiro, que incluísse a descentralização do poder. Luiz Inácio Lula da Silva, ao vencer a eleição em 2002 para a presidência da República pelo PT, compôs o seu governo a partir de uma ampla coalisão. Em comparação à Lênin, “que percebeu a falência do sistema de poder e aprofundou-a dirigindo o movimento para a revolução socialista, Lula recompôs o sistema político que o turbilhão combinado da desregulamentação de FHC e da globalização havia implodido” (OLIVEIRA, 2006, p. 29). Por essa razão, manteve a política econômica liberal-ortodoxa, realizou “reformas”

⁹ Como considera Souza Filho, “hoje ocorre, do ponto de vista administrativo, um processo de burocratização combinado com elementos gerenciais de flexibilização – que podem tender à patrimonialização – ou seja, um modelo que, em hipótese alguma, pode ser considerado pós-burocrático” (2011, p. 187).

inspiradas nas orientações dos organismos internacionais e não redefiniu de forma mais equilibrada as relações federativas, que são importantes para uma real redistribuição do poder entre governos e entre Estado e “sociedade civil”.

Pelo contrário, Lula, percebendo as estratégias predatórias de alguns estados que repassariam custos fiscais à União, reeditou a LRF, como uma forma de não conceder recursos aos governos regionais e locais e de não renegociar as dívidas que já tinham sido, no passado, refinanciadas pelo governo federal. Posteriormente, adotou a DRU. Assim, continuou fornecendo as condições ausentes para acumulação capitalista, ao repassar os encargos para os governos subnacionais; transferir os serviços sociais para as iniciativas privadas da “sociedade civil”; priorizar o gasto social com programas de renda mínima (condicionais, seletivos, focalizados e de baixo custo); e manter a lógica do seguro social, com a previdência social.

Entretanto, Lula promulgou novos instrumentos jurídicos que fortaleceriam as relações intergovernamentais, como a Lei dos Consórcios Públicos; ampliou o número de canais de participação chamados pelos gerencialistas de espaços de interlocução¹⁰; e estabeleceu uma “nova” institucionalidade para o sistema de seguridade social, com a aprovação e publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, que traz as bases conceituais e organizacionais para a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Porém, ao priorizar políticas de ajuste estrutural que trouxeram graves consequências aos mecanismos públicos de proteção social, Lula impôs limites a efetivação do SUAS descentralizado e participativo.

Nesse contexto inicia-se o terceiro momento de construção da política de assistência social que corresponde aos dois governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e da atual dirigente Dilma Rousseff eleita também pelo PT. Trata-se de um período denominado aqui de “Pós Aprovação da Política Nacional de Assistência Social”, que tem como características centrais: a criação de programas de “combate” à fome e à miséria, a ampliação dos programas de transferência direta de renda, dentre eles o Programa Bolsa Família (acompanhado da criação do Índice da Gestão Descentralizada – IGD¹¹); e o processo de construção do SUAS.

¹⁰ Conforme aponta Moroni, “ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos. A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz de conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais, ambientais e econômicas” (2009, p. 128-129).

¹¹ O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), regulamentado pela Lei nº 12.058/2009, é um número indicador que varia de 0 a 1 (um) e mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no

A criação deste Sistema, embora seja resultado das lutas dos sujeitos que historicamente buscam materializar um projeto nessa área pautado na perspectiva dos direitos sociais –, na concepção e no processo de implementação do SUAS também se pode constatar elementos de um projeto de assistência social que combina conservadorismo e “modernidade neoliberal”. Assim, identifica-se nos marcos dos governos Lula, estendendo-se ao governo petista de Dilma Rousseff, traços dos diferentes padrões de gestão (racional-patrimonialista, gerencialista e democrático) (SILVA, 2014). Portanto, trata-se de um padrão híbrido de gestão do SUAS ou, nos termos de Coelho (2013), um mosaico complexo que reproduz práticas (neo)conservadoras e também pautadas na perspectiva da universalização e aprofundamento dos direitos sociais.

A descentralização neste Sistema está associada à ideia da redistribuição de poder, mas não tem se transformado em uma prática efetiva, no máximo o que ocorre ainda hoje é um avanço tecnocrático, pois em quase todos os estados e municípios observa-se a criação dos conselhos, fundos, planos e a regularidade na realização de conferências de assistência social, como também a preocupação de determinados gestores em incentivar a participação da sociedade nos espaços de controle social e fomentar a organização dos usuários. Embora não se desconsidere a atuação dessas forças progressistas, que lutam pela efetivação da descentralização político-administrativa tal como aparece nos principais marcos jurídico-políticos dessa área social, na prática evidencia-se que ocorre, sobretudo, um processo de descentralização administrativa (desconcentração) alinhada à delegação de funções de gestão aos estados e municípios e à transferência de responsabilidades sociais às entidades privadas de assistência social (SILVA, 2014).

Esta desconcentração vem sendo acompanhada pelo processo de refilantropização da política de assistência social no âmbito local, pois, além dos municípios serem os maiores financiadores das entidades assistenciais privadas, ainda são frágeis quando não ausentes os mecanismos de fiscalização. Nos conselhos de assistência social, as condições econômicas, político-administrativas e culturais dos estados e principalmente dos municípios vêm limitando a descentralização política, o que não anula a importância desses espaços e o esforço dos sujeitos que lutam pela efetivação de um projeto de assistência social como direito.

âmbito municipal. A partir desse indicador, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pode repassar recursos aos municípios, que devem ser destinados à implementação do PBF. Assim, quanto maior a variação do indicador maior é o valor de recursos destinados a essas esferas locais de governo.

A implementação de uma política descentralizada deve orientar-se por princípios, como o da visibilidade e do controle social do público. A criação de tecnologias de informação pode contribuir nessa direção, desde que os governos subnacionais tenham condições político-institucionais e financeiras de registrarem e terem acesso às informações; e de transformá-las em instrumentos de gestão pública democrática e de transparência da gestão da “coisa pública”. No entanto, a desconcentração de encargos a esses governos estaduais e municipais, que não acompanha com a mesma intensidade recursos financeiros e poder de decisão, vem restringido a potencialidade dessas tecnologias, que burocratizam os atendimentos e servem como um instrumento de prestação de contas e controle por parte do governo federal. Assim, constata-se que neste Sistema as tecnologias de gestão com valores oriundos da administração privada têm sido vistas e desse modo utilizadas, muitas das vezes, como as principais ferramentas para “solucionar” questões que não são meramente de ordem técnica, mas sim política (SILVA, 2014).

Neste sentido, cabe reafirmar que a consolidação do SUAS, enquanto um sistema democrático e que se propõe a universalizar e aprofundar os direitos sociais, está associada a transformação da cultura política da sua gestão, que passa pela recuperação da “grande política”¹². Esta envolve um processo contrahegemônico, que depende da necessidade e possibilidade das classes subalternas colocarem em prática o projeto de democracia de massas e, assim, conquistarem o consenso na sociedade, como forma de transformar a ordem burguesa e o Estado. A descentralização do poder pode dessa maneira obter êxito, pois depende da democratização, como força política que nasce e opera-se no terreno da formação socioeconômica brasileira.

Considerações finais

Este trabalho buscou compreender a (des)centralização da política de assistência social no Brasil no contexto das transformações societárias e tomando como referência os três momentos destacados. Notou-se que nesses períodos a (des)centralização significou uma estratégia de desconcentração, que se vincula à delegação e/ou à

¹² Segundo Gramsci, “Grande política (alta política) – pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais” (2012, p. 21-22).

privatização/refilantropização da política de assistência social. Do ponto de vista político-ideológico e teórico-prático, isso se explica em função da hegemonia de um projeto liberal-corporativo de sociedade, que fundamenta uma proposta de assistência social pautada ainda na ideia da ajuda pública e na desresponsabilização do Estado. Assim, constatou-se que, ao contrário do que preconiza o marco jurídico-político dessa área social, essa diretriz tem sido concebida e implementada mistificatoriamente como “descentralização”, mas se configura como uma forma de manter a centralização do poder de decisão e os recursos financeiros no âmbito do governo federal, de modo a tornar o Estado brasileiro mais flexível, leve e ágil para responder os requisitos necessários ao “novo” padrão de acumulação comandado pela financeirização. Portanto, uma estratégia que subjacente a ela há um racionalismo econômico.

Entretanto, pode-se evidenciar, em razão do caráter contraditório de uma sociedade dividida em classes e que se expressa dentro do Estado e particularmente na gestão da política de assistência social, a construção de um projeto de democracia de massas que sem ele seria impensável a criação de um projeto de assistência como direito social e dever do Estado. Nessa proposta progressista de assistência social percebe-se que a descentralização é concebida como uma redistribuição de poder de decisão, recursos e competências administrativas. Nas principais arenas decisórias onde se elaborou o capítulo da seguridade social da Constituição de 1988, a LOAS (1993), a PNAS (2004) e a Lei de nº 12.435/2011 “Lei do SUAS” –, embora determinados representantes governamentais e da “sociedade civil”, adeptos ao projeto de assistência social como ajuda pública, procurassem regulamentar essa área social, com base no ideário neoliberal e/ou (neo)conservador, no qual as respostas às necessidades sociais devem ser buscadas no setor privado mercantil e/ou não-mercantil –, os sujeitos progressistas conseguiram aprovar esses instrumentos jurídico-políticos e procuram por em prática, como um dos dispositivos que buscam reorganizar a assistência como direito social, a diretriz da descentralização e da participação da população na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis de governo.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencia.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)** – Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres/ UNB, 2006.

COELHO, M. A. Valores e a prática profissional do assistente social. In: MONTAÑO, C. e BASTOS, R. L. **Conhecimento e sociedade: ensaios marxistas**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. Á. e SILVA, P. L. B. (orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: RJ: Vozes, 1997.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere, volume 3**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

IAMAMOTO, M. V. e CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, F. de. O momento Lênin. In: **Novos Estudos**, São Paulo, *CEBRAP*, n. 75, 2006.

SILVA, R. R. da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil**. RJ, 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TEIXEIRA, J. B. e BRAZ, M. O projeto ético-político do Serviço Social. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TELLES, V. da S. Direitos sociais: afinal do que se trata? In: **Revista USP**, São Paulo, v. 37, mar./maio de 1998.