

## ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

*Maria Carmelita Yazbek*

### **RESUMO**

Este texto tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de constituição e desenvolvimento das Políticas Sociais na sociedade capitalista contemporânea, particularizando, o caso brasileiro e as políticas de natureza socio-assistencial, que, impulsionadas pela Constituição de 1988 vem alcançando centralidade na agenda social do país. Está organizado em duas partes:

Em uma primeira parte desenvolve uma reflexão histórico conceitual, sobre a relação Estado / Políticas Sociais, destacando a emergência do Estado de Bem Estar Social, apresentando os princípios que o estruturaram e sua crise nos anos recentes, nos marcos da reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado. Nesta parte são apresentadas também as principais características históricas da Política Social no país.

Em sua segunda parte o texto apresenta a Política de Assistência Social em seu movimento de constituição como política pública, destacando a PNAS e o SUAS.

Palavras Chave: Estado, Política Social, Assistência Social

### **ABSTRACT**

The objective of this text is to offer a contribution to the understanding of the constitution process and Social Policy development on contemporary capitalist society, specifying the Brazilian case and the socio- assistencial nature of policies, that, impelled by 1988 Constitution is obtaining centrality on the country social agenda. It is organized in two parts:

A first part is developing a conceptual historic reflection about State/Social Policies relation, putting in relief Social Welfare State, presenting the structuring principles and his recent years crises, on restructuration marcs of accumulation process of globalized capital accumulation. In that part are also presented the principal historic characteristics of the country Social Policy.

The text second part present Social Assistance Policy as public politician constitution movement , distinguishing PNAS and SUAS.

Key Words : State, Social Policies, Social Assistance

## Introdução

Este texto tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de constituição e desenvolvimento das Políticas Sociais na sociedade capitalista contemporânea, particularizando, o caso brasileiro e as políticas de natureza socio-assistencial, que, impulsionadas pela Constituição de 1988 vem alcançando centralidade na agenda social do país.

A compreensão da Assistência Social como área de Política de Estado coloca o desafio de concebê-la em interação com o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as opera. Assim, um primeiro eixo de análise a ser desenvolvido, refere-se ao enquadramento desta Política Social na contemporaneidade, enquanto política pública de responsabilidade estatal.

Nesta perspectiva a análise da Política Social associa-se à busca de “elucidação da natureza e papel do Estado, tomado como instância onde se projeta (pressiona e é pressionada por formas e intensidades diferenciadas) a complexidade de interesses societais, com influência nos compromissos de políticas públicas configuradas em cada conjuntura” Desse modo, Estado e Política Social “são, pois tomados como campos cuja dinâmica e interrelação compõem um pilar analítico de referência.” (Rodrigues, F.1999:15-16)

Estudar a Assistência Social na realidade brasileira, a partir desta referência, supõe desvelar suas particulares relações com o campo da provisão social estatal, inscrevendo-a no contexto mais amplo do desenvolvimento da Política Social no Estado brasileiro, em seu movimento histórico e político. A abordagem histórica é reveladora “da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais” (Behring e Boschetti, 2006:25) que vem permeando o desempenho da Política Social no país nas últimas décadas.

Nesta abordagem, não podemos deixar de observar em primeiro lugar, que o Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo e nesse sentido, as emergentes Políticas Sociais no país, devem ser apreendidas no movimento geral e nas configurações particulares desse Estado. Nesta perspectiva, o que pode ser constatado é que a Política Social estatal surge a partir de relações sociais, que peculiarizaram a sociedade brasileira nos anos 30 do século passado, representando uma estratégia de gestão social da força de trabalho.

Nas décadas seguintes, as intervenções do Estado mantiveram essa característica, modificando-se casuísticamente, em face da correlação das forças sociais, em diferentes conjunturas. (cf. Vieira, 1983)

Em seu percurso histórico a Política Social brasileira vai encontrar na Constituição de 1988 uma inovação: a definição de um sistema Seguridade Social para o país, colocando-se como desafio a construção de uma Seguridade Social universal, solidária, democrática e sob a primazia da responsabilidade do Estado. A Seguridade Social brasileira por definição constitucional é integrada pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social e supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais.

Para a Assistência Social, com esta inclusão no âmbito da Seguridade Social tem início a construção de um tempo novo. Como política social pública, começa seu percurso para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Cabe lembrar que a Assistência Social, como política de Proteção Social,<sup>1</sup> inserida na Seguridade Social, vem avançando muitíssimo no país, ao longo dos últimos anos, nos quais foram e vêm sendo construídos mecanismos viabilizadores da construção de direitos sociais da população usuária dessa Política, conjunto em que se destacam a Política Nacional de Assistência Social e - PNAS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Este conjunto, sem dúvida, vem criando uma nova arquitetura institucional e ético-política para a Assistência Social brasileira. A partir dessa arquitetura e das mediações que a tecem podemos, efetivamente, realizar na esfera pública, direitos concernentes à Assistência Social.

Não podemos, no entanto, esquecer que, por sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, a Assistência Social brasileira carrega uma pesada herança assistencialista que se consubstanciou a partir da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”. (Yazbek, 2007, 6ª ed.)

Isso significa que, apesar dos inegáveis avanços, permanecem na Assistência Social brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro damistas e patrimonialistas. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade.

Este texto está organizado em duas partes:

---

<sup>1</sup> O conceito de Proteção Social envolve formas mais ou menos “ institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros “ (Di Giovanni, 1998:10) contra “ riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência” (Viana e Levcovitz, 2005: 17) É, portanto, um conceito amplo que supõe o compartilhamento de situações de risco e solidariedade social e nesse sentido pode ser desenvolvidas por uma pluralidade de atores públicos e privados.

Em uma primeira parte desenvolve uma reflexão histórico conceitual sobre a relação Estado / Políticas Sociais, destacando a emergência do Estado de Bem Estar Social e a trajetória das Políticas Sociais no Brasil.

Em sua segunda parte apresenta a Política de Assistência Social em seu movimento de constituição como política pública

### **1 - Estado e Políticas Sociais: uma aproximação conceitual**

Estudos sobre as políticas sociais, particularmente na periferia capitalista (Behring e Boschetti, 2006; Sposati, 1988; Vieira, 1983 e 2004;) apontam que elas são estruturalmente condicionadas pelas características políticas e econômicas do Estado e de um modo geral, “as teorias explicativas sobre a política social não dissociam em sua análise a forma como se constitui a sociedade capitalista e os conflitos e contradições que decorrem do processo de acumulação, nem as formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.” (Chiachio: 2006:13)

Nesta perspectiva a Política Social será abordada como modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos, ou seja, a Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem.

O papel do Estado só pode ser objeto de análise se referido a uma sociedade concreta e à dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais nessa sociedade. É nesse sentido que o Estado é concebido como uma relação de forças, como uma arena de conflitos. Relação assimétrica e desigual que interfere tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. Na sociedade capitalista o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apóia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características terão pois, um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade.

Desse modo, as políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece

às expressões da “questão social”, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais.

Ao colocar a “questão social” como referência para o desenvolvimento das políticas sociais, estou colocando em questão a disputa pela riqueza socialmente construída em nossa sociedade. “Questão que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico social por natureza excludente” (Yazbek, 2001:33)

A questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à exploração de seu trabalho. Como sabemos, no início da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França vai ocorrer uma pauperização massiva desses primeiros trabalhadores das concentrações industriais. A expressão questão social surge então, na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta de um fenômeno que resultava dos primórdios da industrialização: tratava-se do fenômeno do pauperismo.<sup>2</sup>

Sem dúvida, o empobrecimento desse primeiro proletariado, constituído por uma população flutuante, miserável, cortada de seus vínculos rurais vai ser uma característica imediata do iniciante processo de industrialização. Como observa Bresciani (1982:25-37) sobre a Inglaterra de meados do século XIX:

“As péssimas condições de moradia e a superpopulação são duas anotações constantes sobre os bairros operários londrinos ... a instabilidade do mercado de trabalho acentua a extrema exploração do trabalhador e força-o a residir no centro da cidade, próximo aos lugares onde sua busca de emprego ocasional se faz possível a cada manhã. Nessas áreas, a superpopulação acelera e piora as condições sanitárias das moradias.”

Obviamente, esse primeiro proletariado vai aos poucos se organizando como classe, como movimento operário, com suas lutas, e alcançando melhores condições de trabalho e proteção social. Nesse sentido, a questão social é expressão 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” (Iamamoto, 1995; 77 – 10 ed.)

Através de seu protagonismo e ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda das prioridades políticas. As desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora. O Estado envolve-se progressivamente, numa abordagem pública

---

<sup>2</sup> Castel assinala alguns autores como E. Burete e A. Villeneuve-Bargemont que a utilizam.

da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social. Estes mecanismos são institucionalizados no âmbito da ação do Estado como complementares ao mercado, configurando a Política Social nas sociedades industrializadas e de democracia liberal.

Robert Castel (2000) vai afirmar que é a partir desse reconhecimento, que se constitui a moderna Seguridade Social, obviamente, em longo processo, que vai do predomínio do pensamento liberal e da consolidação da sociedade salarial (meados do século XIX, até a 3ª década do século XX) às perspectivas keynesianas e social democratas que propõem um Estado intervencionista no campo social e econômico.

Do ponto de vista histórico “a questão social vincula-se estreitamente à questão da exploração do trabalho... à organização e mobilização da classe trabalhadora na luta pela apropriação da riqueza social. A industrialização, violenta e crescente, engendrou dessa forma, vincula-se necessariamente ao aparecimento e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no mundo da política.” (Pastorini: 2004:110)

importantes núcleos de população não só instável e em situação de pobreza, mas também miserável do ponto de vista material e moral... dessa forma, vincula-se necessariamente ao aparecimento e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no mundo da política.” (Pastorini: 2004:110)

O que se quer destacar, nesta linha argumentativa, é que o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos,” (Netto, 2001: 29)

Dessa forma, a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. É nesse sentido que as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado.

Para Jaccoud (2008:3), “as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população”.

Ainda para a autora (2008:10) a abordagem das políticas sociais sob a ótica da cidadania deve ter como referência a construção de padrões de igualdade nos quais os direitos constituem a medida da política. Nesse sentido, combater a pobreza e a desigualdade fora da referência a direitos é abrir espaço para medidas de “gestão da pobreza”.

Na mesma direção afirma Fleury (1994) que sob a égide do conceito de cidadania, as políticas sociais desenvolvem planos, projetos e programas direcionados à concretização de direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade, como constitutivos da condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado.

Vieira (2004) mostra ainda que as formas de governo e de organização do Estado expressam nas suas políticas sociais, o reconhecimento de direitos, da cidadania e da justiça. Afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto” (2004:59). Complementa: “na realidade, não existe direito sem sua realização. Do contrário, os direitos e a política social continuarão presa da letra da lei irrealizada”.

### **1.1 Estado de Bem Estar Social e as Políticas Sociais.**

No contexto de expansão da Política Social na sociedade moderna, cabe um especial destaque às experiências históricas que configuraram o denominado Estado de Bem Estar Social particularmente na Europa Ocidental.

Nos anos recentes, de acordo com Silva, (2004) o Estado de Bem Estar Social vem sendo objeto de muitos estudos, sob diferentes aspectos como seus condicionantes históricos, seus fundamentos, suas características, sua capacidade de enfrentar a questão da desigualdade, constitutiva do capitalismo e suas contradições. Nas duas últimas décadas ampliou-se o debate e o acervo bibliográfico sobre essa temática (com destaque para os ingleses e europeus de um modo geral), foram criadas tipologias sobre possíveis modelos de EBES. E, nos anos mais recentes cresceram as indagações sobre a compatibilidade entre BES e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista.

“Há consenso que o EBES define-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.” Trata-se da intervenção do

Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem estar dos cidadãos. (Silva, 2004:56)

No século XX, a partir da crise econômica de 1929, com a quebra da bolsa de New York, e seguindo as idéias de Keynes, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais. Efetivamente, com os impactos sociais da crise econômica o governo norte americano, “buscando evitar que a fome e a miséria deteriorassem definitivamente a sociedade” (Costa, 2006:56) inicia a experiência histórica de um Estado intervencionista que vai efetivar um pacto entre interesses do capital e dos trabalhadores: o chamado consenso pós- guerra. Nesse sentido as políticas keynesianas buscam gerar pleno emprego, criar políticas e serviços sociais tendo em vista a criação de demanda e ampliação do mercado de consumo. Desse ponto de vista, Keynes lança o papel regulador do Estado que busca a modernização da economia, criando condições para seu desenvolvimento e pleno emprego. “O Estado interventor propunha-se reduzir a irracionalidade da economia, tendo pois um papel de administrador positivo do progresso. Neste percurso veio não só suscitar o investimento na solidariedade, tendo passado mesmo a ser responsável por ela”

Dessa forma, após a 2ª Guerra Mundial o Estado de Bem Estar Social consolida-se no continente europeu. O Plano Beveridge (1942) na Inglaterra serviu de base para o sistema de proteção social britânico e de vários países europeus. A referência conceitual desse sistema foi a noção de Seguridade Social entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências sociais.

De modo geral, o Estado de Bem Estar Social pode ser caracterizado pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.

Para Ian Gough (1982) o Estado de Bem Estar Social interfere na reprodução social da força de trabalho, tanto do ponto de vista da prestação de serviços sociais, como no âmbito da legislação social, controlando a população não ativa nas sociedades capitalistas.

Para Mishra (1995) são os seguintes os princípios que estruturaram o W.S. inspirado no Plano Beveridge: a) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de ações em três direções: elevado nível de emprego, prestação de serviços sociais universais como saúde, educação, segurança social, habitação e um



conjunto de serviços pessoais; b) universalidade dos serviços sociais, c) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social.

Esping Andersen (1991) apresenta três tipos de Welfare State: liberal (EUA, Canadá e Austrália com políticas focalizadas - mínimas aos comprovadamente pobres); conservador corporativista inspirado no modelo bismarkiano (França, Alemanha e Itália) com direitos ligados ao status social; e o social democrata com políticas universais, com direitos estendidos à classe média (países escandinavos)

Para Sonia Draibe (NEPP - UNICAMP) “trata-se de sistemas nacionais públicos, ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação, envolvendo também políticas de salário e emprego e a organização e produção de bens e serviço coletivos.”

Um aspecto de consenso entre analistas diversos é a ligação entre as Políticas de Bem Estar Social e a necessidade de gestão das contradições resultantes do próprio modo de desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado social corresponde a um tipo de estado adequado às determinações econômicas no qual a Política Social corresponde ao reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade.

Nos anos 70 do século XX, surgem persistentes dúvidas quanto à viabilidade econômica do Estado de Bem Estar universalista, com influência beveridgiana e keynesiana.

Isso porque a articulação: trabalho, direitos e proteção social que configurou os padrões de regulação sócio-estatal do Welfare State, passa por mudanças. São mudanças que se explicam nos marcos de reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado, que altera as relações de trabalho, produz o desemprego e a eliminação de postos de trabalho. Essas mudanças vem sendo implementadas por meio de uma reversão política conservadora, assentada no ideário neoliberal que erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social. Na intervenção do Estado observa-se a prevalência de políticas de inserção focalizadas e seletivas para as populações mais pobres (os invalidados pela conjuntura), em detrimento de políticas universalizadas para todos os cidadãos.

O que se constata é que há um denominador comum na maior parte das análises sobre as mudanças no Estado de Bem Estar Social: o “paradigma da exclusão” passou a prevalecer sobre o da luta de classes e das desigualdades constitutivas do capitalismo; a nova realidade é definida como pós-industrial, pós-trabalho, pós-moderna, etc. (Cf. Pastorini, 2004)

“É importante ressaltar que ‘sob a crise do Welfare State se radica também a crise do pensamento igualitário e democrático (Schons, 1995:4)’. Crise resultante do renascimento

dos ideais liberais, que se confronta com práticas igualitárias e que traz no seu bojo propostas reducionistas na esfera da Proteção Social.” (Yazbek, 1995: 11)

Apesar dessas mudanças, não é pertinente afirmar que o Estado de Bem Estar Social, na maior parte do países, tenha sido desmontado. O que se observa, sob a influência do neoliberalismo, é a emergência de “políticas sociais de nova geração” que têm como objetivo a equidade. (Draibe, 1998)

## **1.2 A Política Social no Brasil**

No caso brasileiro, podemos encontrar em 1923 com a Lei Eloi Chaves, uma legislação precursora de um sistema público de proteção social com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).

Mas, é na primeira metade dos anos de 1930, que a questão social se inscreve no pensamento dominante como legítima, expressando o 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” (Iamamoto, 1995; 77 – 10 ed.) Neste período, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social e nesta década situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista. Progressivamente, o Estado amplia sua abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social como atividades educacionais e serviços sanitários, entre outros.

Pela via da Política Social e de seus benefícios o Estado busca, portanto, manter a estabilidade, diminuindo desigualdades e garantindo direitos sociais, embora o país não alcance a institucionalidade de um Estado de Bem Estar Social. Em síntese, o Estado brasileiro buscou administrar a questão social desenvolvendo políticas e agências de poder estatal nos mais diversos setores da vida nacional, privilegiando a via do Seguro Social.

No país, aos poucos, com o desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 30, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a questão social circunscreve

um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país.

A partir do Estado Novo (Getúlio Vargas - 1937-1945) as políticas sociais se desenvolvem, de forma crescente como resposta às necessidades do processo de industrialização.

A Constituição de 1937 vai criar uma dualização entre atenção previdenciária para os trabalhadores formais, predominantemente os trabalhadores da indústria, que “são transformados em sujeitos coletivos pelo sindicato e os informais que são enquadrados como pobres, dependentes das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas.” (Mestriner, 2001:105) Assim, se para a emergente classe operária brasileira, as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais e filantrópicas que mantêm-se responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos. O isolamento dos “desajustados” em espaços educativos e corretivos constituía estratégia segura para a manutenção ‘pacífica’ da parte sadia da sociedade.” (Adorno, 1990:9) A proposta era de “psicologizar” as ações junto aos segmentos empobrecidos da sociedade, realizando a reforma social e moral dos indivíduos pobres. A ação filantrópica nesse período vai efetivar-se como reação à “questão social” sob a perspectiva da doutrina social da Igreja. (Cf. Yazbek, 2005)

Do ponto de vista estatal, a atenção para esses segmentos vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta”. Dessa forma o Estado não apenas incentiva a benemerência mas passa a ser responsável por ela, regulando-a através do CNSS (criado em 1938) mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias. (cf. Mestriner, 2001)

Em 1942 o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência – LBA, a primeira instituição de abrangência nacional de Assistência Social, para atender às famílias dos expedicionários brasileiros.

Terminada a Guerra a LBA se volta para a Assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. Essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social

brasileira vai estabelecer com a Filantropia e com a benemerência (cf. Mestriner, 2001)<sup>3</sup>. O caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

Portanto, o que se observa é que historicamente a atenção à pobreza pela Assistência Social pública vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Com o tempo as velhas formas de socorrer os pobres gestadas na filantropia e na benemerência evoluem (p. ex. na LBA), passando desde “a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, concessão de instrumentos de trabalho etc” ... até programas explicitamente anunciados como de combate à pobreza. Assim, no âmbito da Assistência Social são desenvolvidas políticas para a infância e para a adolescência, para idosos, para necessitados e grupos vulneráveis.

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, não cidadão enfim. Sua figura é desenhada em negativo. (Cf Telles, 1999)

Nos anos 80 (a década perdida para a CEPAL) com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania.

É sempre oportuno lembrar que, nos anos 90 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento, e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora. (Cf. Yazbek, 2005).

---

<sup>33</sup> - Para a autora “Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas das outras” (Mestriner: 2001:14)

É nesse contexto, e na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada que o Brasil vai instituir constitucionalmente em 1988, seu sistema de Seguridade Social.

Na “contra mão” porque as transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, que atingem duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, alcançam os sistemas de proteção social e a política social, encolhendo as responsabilidades públicas e valorizando as virtudes da regulação pelo mercado.

Efetivamente, uma retomada analítica das políticas sociais brasileiras no final do milênio, apesar da Constituição de 1988 revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Nesse sentido as políticas acabam sendo o lugar dos não direitos e da não cidadania, lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (Telles, 2001:95)

Cabe lembrar, neste contexto, o grande crescimento do Terceiro Setor, recolocando em cena práticas filantrópicas e de benemerência como expressão da transferência à sociedade de respostas às seqüelas da questão social.

O enfrentamento da desigualdade passa a ser tarefa da sociedade ou de uma ação estatal errática e tímida, caracterizada pela defesa de alternativas privatistas, que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral. O ideário da “sociedade solidária” como base do setor privado e não mercantil de provisão social parece revelar a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e do terceiro setor.

Sabemos que a presença do setor privado na provisão social não é uma novidade na trajetória das políticas sociais brasileiras, bastando lembrar que a primeira Santa Casa de Misericórdia foi criada em Santos (São Paulo) em 1543, dando início à presença do setor privado nesse campo. Assim, podemos afirmar que a filantropia no Brasil está enraizada em nossa história trazendo em seu bojo o trabalho voluntário. Mas, inegavelmente nos anos mais recentes esta presença, além de se diversificar em relação às tradicionais práticas solidárias, vem assumindo uma posição de crescente relevância na Proteção Social do país.

Em síntese, as transformações societárias resultantes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, do avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico globalizado vão trazer para o iniciante e incipiente campo da Seguridade Social brasileira profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional.

A Constituição de 1988, em seu artigo 194, define a Seguridade Social como 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.” Nesse sentido, a Seguridade emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais.

No entanto, a legislação que regulamentou a Seguridade estabeleceu caminhos diversos e específicos para as áreas que a constituem no país, e dessa forma “não garantiu a efetivação concreta de um sistema de Seguridade Social....Progressivamente, efetivou-se a segmentação das áreas ... e do ponto de vista da estrutura administrativa, portanto, a seguridade não tem existência formal. Pode-se também afirmar sua inexistência formal do ponto de vista do financiamento.” (Vianna, 2005:92-93)

No entanto, apesar da obscuridade a que foi relegada a Seguridade Social brasileira, sua concepção fundamenta, legítima e permite ampliar a proteção social no país. Isso porque sabemos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados no Brasil, mas sabemos também que as políticas sociais respondem a necessidades e direitos concretos de seus usuários. Nesse sentido a constituição da Seguridade Social brasileira trouxe, sem dúvida, algumas inovações no campo das Políticas Sociais particularmente para a Assistência Social, sobretudo no que se refere à sua organização e gestão.

Neste início de milênio, no âmbito da Política Social brasileira, cabe ainda um especial destaque: são os programas de Transferência de Renda.

Conforme Silva (2006:3), “transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro, a idéia central dos Programas de Transferência de Renda é proceder a uma articulação entre transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres. Dois pressupostos são orientadores desses programas: um de que a transferência monetária para famílias pobres possibilita a essas famílias tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando-os à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é de que a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas no país.”

Sem dúvida estes programas se expandiram consideravelmente no país nos anos recentes, constituindo uma das faces mais importantes da Política Social brasileira hoje. Os PTR, conforme dados oficiais (PNAD 2006 e 2007) chegam a quem precisam chegar. Atualmente esses Programas são implementados em todos os 5.564 municípios

brasileiros, alcançando 99,93% da população pobre do país, além envolver um volume significativo de recursos. (em março de 2008 foram gastos 854 milhões com o Programa) A PNAD 2006 também revela uma questão essencial: os PTR não retiram os beneficiários do trabalho (79.1% para os beneficiários), ou seja o Bolsa Família não pretende substituir a renda do trabalho. Atualmente 11, 1 milhões de famílias recebem o Bolsa Família.

## **2 – A Assistência Social brasileira no âmbito da Seguridade Social**

Com a Constituição de 1988, tem início o processo de construção de uma nova matriz para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários, espaço de seu protagonismo e exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

A LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. Assim, cabem à Assistência Social ações e prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, (Sposati, 1995) bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. (Cf Yazbek, 2004)

Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública. Para a implementação dessa mudança fundamental, a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas na relação com outras políticas sociais e em conformidade com seu marco legal no qual está garantida a descentralização com a primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle. (Cf. Yazbek, 2005) Essas garantias se efetivam pela construção do que Mishra denomina de "rede de segurança da rede de Segurança" ou seja, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados à proteção social e ao atendimento de necessidades da população usuária dessa política.

Em geral caracterizada por sua heterogeneidade essa rede de segurança (constituída pelos órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil) opera serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades particularmente dos segmentos mais vulneráveis da sociedade: atende à famílias, idosos, crianças, adolescentes e jovens, desempregados, portadores de deficiência, migrantes, moradores de rua, portadores do HIV, dependentes de drogas, vítimas de violência e outros. Arrecada e doa alimentos, alfabetiza adultos, protege testemunhas, defende direitos humanos e a cidadania, atende suicidas, adolescentes grávidas, órfãos, combate a violência, cria empreendimentos auto gerenciados, cuida de creches, de atendimento médico domiciliar e de outras iniciativas que compõem o complexo e diversificado campo da Assistência Social à população. Dessa forma a Assistência Social como campo de efetivação de direitos é, (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão<sup>4</sup> e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.

## **2.1 A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS**

Em outubro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate coletivo, a Política

<sup>4</sup> Para Sposati (1997:10, grifos da autora) "propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir para todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o patamar de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deveria estar



Nacional de Assistência Social em vigor, que apresenta o (re) desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social que está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil.

O SUAS introduz uma concepção de sistema orgânico, onde a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. De acordo com a PNAS a “gestão proposta por esta Política se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB<sup>5</sup>, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB’s), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.” (PNAS, 2004:10)

O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos –, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> A NOB em vigência é a editada no ano de 2005, com base na Política Nacional de Assistência Social.

<sup>6</sup> Enquanto sistema cabem ao SUAS: 1- Ações de Proteção Básica: - na perspectiva de prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A população alvo do SUAS é constituída por famílias e indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos CRAS Centros de Referência da A. S. ou de forma indireta nas entidades e organizações de A. S. da área de abrangência dos CRAS. 2 - Ações de Proteção Especial:

- atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social. São vulnerabilidades decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, etc.

Essas ações destinam-se ao enfrentamento de situações de risco em famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e, ou, em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários.

Podem ser:

- de média complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.

- de alta complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência, e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Em março de 2008 tínhamos no Brasil:

Muitos vêm sendo os desafios para a construção e gestão desse Sistema que renova a Assistência Social brasileira. Vivemos hoje para a Assistência Social um momento decisivo para a sua concretização num patamar de prioridade como política pública de proteção social, direcionada à realização dos interesses das classes subalternizadas em nossa sociedade.

É isso que Gramsci denomina de hegemonia. Estou afirmando a necessária construção de hegemonia dos interesses de nossos usuários, na condução do processo de construção de direitos não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistências. Trata-se, pois, de um processo contraditório, um momento onde mais uma vez, na história brasileira estão em disputa os sentidos dessa política.

Os rumos e a politização dessa construção e da gestão do Sistema é que permitirão que o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.

Os riscos maiores que enfrentamos nessa disputa são no sentido de que as ações permaneçam no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizem como direito.

Melhor colocando: para uma avaliação da atual PNAS e do SUAS em implementação é preciso que se busque explicitar em que medida essas inegáveis conquistas vêm permitindo ou não, pelo controle democrático que a sociedade for capaz de organizar e exercer no âmbito da política de Assistência Social, a construção de direitos e a instauração (ainda que contraditória) de formas inovadoras e efetivas para políticas de inclusão social (como é o caso do SUAS) e para a Seguridade Social brasileira. Estou falando do desafio de construir "parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos" (Telles, 1998:13) Não pode haver outra medida... Mesmo em ações de parceria entre público e privado devem ser atribuídos conteúdo e forma pública aos serviços ofertados. Essas ações são Públicas porque:

- envolvem interesses coletivos;
- têm a universalidade como perspectiva;
- têm uma visibilidade pública: transparência
- envolvem o controle social
- envolvem a democratização e a participação de seus usuários (Cf. Raichelis, 1998)

O Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas e que expressa as relações de forças presentes no seu interior ou fora

---

3,2 mil CRAS atendendo 7,6 milhões de pessoas, 931 CREAS atendendo 65,9 mil crianças e adolescentes.

dele. Isso exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

Obviamente há muito para construir e a luta pela construção democrática do SUAS supõe a gestão competente da política, bem como dos interesses, demandas e necessidades da população usuária da Assistência Social e dos recursos humanos que trabalham na Assistência Social.

Passa também pela articulação de serviços, programas e benefícios dessa política bem como do financiamento e da alocação de recursos, considerando o direito à igualdade de condições de seus usuários. Supõe a clara definição das relações público/privado na construção da Rede socioassistencial; a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos numa sociedade na qual ainda é preciso vencer resistências resultantes da pesada herança da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas. “ (Yazbek, 2006, 5ª ed)

Desafios, compromissos e responsabilidades, são inúmeros e o SUAS os carregará por muito tempo:

- atribuir centralidade aos usuários da Assistência Social. Considero que pouco conhecemos e respeitamos esses usuários, temos dificuldades em trabalhar com eles numa direção social emancipatória, não apenas do ponto de vista individual, mas coletivo, sendo necessário o desenvolvimento de novos desenhos para trabalhar com famílias;
- qualificar Recursos Humanos para o SUAS, CRAS, CREAS;
- democratizar os Conselhos, os mecanismos de participação e o controle social, tendo como perspectiva facilitar a representação dos usuários;
- construir mecanismos e estratégias de resistência à cultura política conservadora, (inclusive à nossa própria);
- ampliar a comunicação;
- aperfeiçoar e desenvolver capacidades no sentido de elaborar diagnósticos de vulnerabilidade dos municípios;
- estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação da política;
- ampliar o financiamento e estabelecer padrões de qualidade e de custeio dos serviços;
- contribuir para a construção de uma cultura do direito e da cidadania entendendo que o agir tecnológico é ato político;

- consolidar o Suas como sistema de política pública, criando uma base social de sujeitos e serviços que lhe dêem sustentabilidade, para que possa atravessar períodos de distintos governos.

Estes desafios nos interpelam diretamente quando investimos na construção de uma cidadania ampliada.

“As políticas de Assistência Social, como as demais políticas no âmbito da gestão estatal da reprodução da força de trabalho, buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produto dos interesses dos ‘de cima’, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade” (Yazbek, 1995: 9).

Temos no processo de sua gestão um papel de politizar e dar visibilidade aos interesses da população usuária da assistência social no país, sabendo que não basta a alta qualidade técnica de nosso trabalho, pois corremos o risco de sermos bons gestores despolitizados.

Tarefa difícil construir o político na política social. Construir hegemonia. Construí-la supõe criar “uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com a qual trabalhamos”, que nos comprometa e responsabilize, mais que isso nos obrigue ao compromisso com seus projetos emancipatórios.

Para isso é necessário que nos desvencilhemos de certas determinações e de condicionamentos impostos pela realidade mesma em que estamos inseridos e de algum modo limitados. Estamos no olho do furacão... E, embora saibamos que “não podemos deslocar a questão do âmbito estrutural da sociedade capitalista, tendo presente que a política social não altera questões estruturais; pelo contrário, muitas vezes as oculta”... não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas. Elas podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de “contra-desmanche” de uma ordem injusta e desigual.

Nesse sentido, a gestão democrática de um sistema como o SUAS, atende a uma dimensão das lutas das classes subalternas em seu conjunto, “numa perspectiva emancipatória em que o processo de democratização das relações Estado/Sociedade coloca-se como uma das principais mediações” (Abreu, 2002:129).

## **Referências**

- ABREU Marina Maciel O Controle Social e a Mediação da política de Assistência Social na sociedade brasileira na atualidade - indicações para o debate. In Revista de Políticas Públicas/UFMA, vol. 6, nº 1, São Luis, EDUFMA, 2002.
- ADORNO, Sergio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. In São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, vol.4, nº 2, abril/junho. 1990.
- BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.2) 2006.
- BRESCIANI, Maria Stella. Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza. São Paulo, Brasiliense, 2004 (10ª ed.)
- CASTEL, Robert. As transformações da Questão Social. In Desigualdade e a Questão Social. Bógus, Yazbek e Wanderley orgs,) São Paulo, EDUC,2000.
- CHIACHIO, Neiri Bruno. Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos. O caso da Assistência Social. Dissertação de Mestrado, 2006.
- COSTA, Lúcia Cortes da Costa. Os impasses do Estado Capitalista. Uma análise da Reforma do Estado no Brasil. São Paulo, Cortez, Ponta Grossa, Ed. UEPG, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. São Paulo. Lua Nova, CEDEC, n. 24, 1991.
- FLEURY, Sonia. Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 1994.
- GOUGH, Ian. Economia Política del Estado de Bienestar, Madri,, H. Blume Ediciones.
- IAMAMOTO, Marilda V. e Carvalho, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica. São Paulo, Cortez/CELATS, 10ª edição, 1995.
- JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. Brasília, IPEA, 2007
- MESTRINER, Mestriner, Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo, Cortez, 2001.
- MISHRA, Ramesh. O Estado Providência na sociedade capitalista. Oeiras, Celta, Portugal, 1995.
- NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo, Cortez, 3ª ed. Ampliada, 2001.
- PASTORINI, Alejandra. A categoria “Questão Social” em debate. São Paulo, Cortez, Questões de Nossa Época nº 109, 2004.
- RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de assistência Social: caminhos da construção democrática. São paulo, Cortez Editora, 1998.

RODRIGUES, Fernanda. Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal. Lisboa-Portugal, Depto. Editorial do ISSScoop e Centro Português de Investigação em História em Trabalho Social – CPIHTS, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família. In. Projeto de Cooperação Acadêmica entre a UFMA, a PUCSP e a PUCRS. 2006.

SPOSATI, Aldaisa. Vida Urbana e Gestão da Pobreza. São Paulo, Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_ O primeiro ano do SUAS. In Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo, Cortez, 2006.

TELLES, - Vera da Silva. Direitos Sociais. Afinal do que se trata? Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_ Pobreza e Cidadania. São Paulo, Editora 34, 2001

VIANA, Ana Luiza d'Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: Introduzindo o debate. In Proteção Social: Dilemas e Desafios. São Paulo, Hucitec, 2005.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Seguridade Social e combate à Pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In Proteção Social: Dilemas e Desafios. São Paulo, Hucitec, 2005.

VIEIRA, Evaldo. Estado e Miséria no Brasil de Getúlio a Geisel. São Paulo, Cortez, 1983.

\_\_\_\_\_ Os Direitos e a Política Social. São Paulo, Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social. In Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA. São Luis, UFMA, v.6, n.2, 2002.

\_\_\_\_\_ A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social. In Cadernos ABONG nº 11, 1995.

\_\_\_\_\_ As ambigüidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. In Revista Serviço Social e Sociedade nº 77, São Paulo, Cortez Editora, março 2004.

\_\_\_\_\_ Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo, Cortez Editora, 2007 (6ª edição)