

TATIANA DAHMER PEREIRA

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITÓRIO:**

**UM ESTUDO À LUZ DE DAVID HARVEY**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Planejamento Urbano e Regional no curso de doutorado em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Orientadores:

Prof Dr Adauto Lucio Cardoso

Prof Dr Orlando Alves dos Santos Jr

Rio de Janeiro

2009

P436p Pereira, Tatiana Dahmer.  
Política Nacional de Assistência Social e território :  
um estudo à luz de David Harvey / Tatiana Dahmer  
Pereira. – 2009.  
231 f. ; 30 cm.

Orientadores: Adauto Lucio Cardoso e Orlando  
Alves dos Santos Junior.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento  
Urbano e Regional, 2009.

Bibliografia: f. 215-221.

1. Assistência social – Brasil. 2. Brasil - Política  
social – Brasil. 3. Harvey, David, 1935- 4. Território.  
I. Cardoso, Adauto Lucio. II. Santos Junior, Orlando  
Alves. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e  
Regional. IV. Título.

CDD: 361.981

TATIANA DAHMER PEREIRA

## **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITÓRIO:**

### **UM ESTUDO À LUZ DE DAVID HARVEY**

Tese submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional

#### **BANCA EXAMINADORA**

Aprovado em:

---

Professor Doutor Aduino Lucio Cardoso  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

---

Professor Doutor Orlando Alves dos Santos Junior  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

---

Professor Doutor Luis Cesar de Queiroz Ribeiro  
Instituto de Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

---

Professora Doutora Alejandra Pastorini  
Escola de Serviço Social – ESS / UFRJ

---

Professora Doutora Rosângela Paz  
Faculdade de Serviço Social – PUC/SP

Para Paulo e Luisa, meus grandes amores - por redimensionarem minha (já tão boa) vida, ensinando-me a colocar cada coisa em seu lugar.

Para meus pais, Celso e Tania, por muito do que sou.

Para Tia Maria, com saudades.

## Agradecimentos

Aos meus orientadores Professores Doutores Adauto Lucio Cardoso e Orlando Alves dos Santos Júnior, pelo aprendizado, pelas importantes contribuições e, acima de tudo, pela confiança.

Ao Observatório das Metrópoles (FASE-IPPUR/UFRJ) pela contribuição fundamental em minha trajetória e formação pessoal e profissional, além dos amigos que propiciou, em especial os professores Luis César de Queiroz Ribeiro, Professora Luciana Correia do Lago e Professora Ana Britto.

À professora Ana Clara Torres Ribeiro, do IPPUR/UFRJ e à professora Alejandra Pastorini, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por participarem de minha qualificação e com suas competentes observações contribuírem para a reorientação integral desse trabalho. Aos (às) docentes e profissionais que tanto admiro e que tanto contribuem para minha formação política e profissional, meu profundo agradecimento.

Às Escolas de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (ESS-UFF), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS-UFRJ) e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ), pelos anos de contribuição fundamental e de excelência à minha formação. Que eu tenha a capacidade de contribuir para a construção de uma sociedade justa, “devolvendo” o que recebi de todos (as) os (as) brasileiros (as) através da universidade pública.

À FASE e à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), pela importância em minha vida profissional. Aos (às) educadores (as), funcionários (as) e militantes que integram as suas associadas, fortalecendo cotidianamente as lutas e agendas de transformação social.

Em especial, agradeço à equipe do Programa Rio de Janeiro da Fase: Aécio, Mauro, Mônica e Rossana e à Regina Ferreira, do Núcleo Direito à Cidade – valeram o carinho, o companheirismo e a cumplicidade, que extrapolam fronteiras profissionais. Agradeço também, em nome de Helda Abumanssur, à querida equipe da ABONG e a sua atual diretoria executiva, Aldalice Otterloo, Magnólia Said, José Antonio Moroni e Taciana Gouveia.

Ao meu porto-seguro, minha família. Aos meus pais, meu amor incondicional, minha sincera gratidão por tanto investimento e acolhida. À minha irmã, maior amiga, meu amor, respeito e admiração intelectual. Ao Gui, pessoa valorosa e sensível, por tudo, mas, principalmente, pelas ajudas com Lulu. Ao Dé e Tina, lindinhos, com amor.

Ao Paulo, meu amor profundo, por ser tão importante e companheiro, minha mais acertada escolha.

À Luisa, a resposta, que ela entenderá um dia, para ausências parciais, em momento tão especial de sua infância.

À Carol e Davi, com meu carinho. À dona Maria, querida, por sua importante presença em minha vida. À família do Paulo, minha família.

À Margarete, pelos apoios logísticos, mesmo sem entender o que “tanto eu escrevia, que nunca acabava”.

A todos e todas, em especial amigos (as), que de alguma forma contribuem para que a vida tenha cotidianamente sentido, beleza e densidade, minha gratidão profunda.

Hoje é preciso ter paciência com a história  
- não estou pensando numa paciência  
inativa, cômoda, fatalista,  
mas naquela que emprega  
todas as energias,  
que não desanima  
quando parece momentaneamente  
bater no granito,  
e que nunca esquece que  
a brava toupeira da história cava, sem  
descanso, dia e noite.

Rosa Luxemburg

## Resumo

O trabalho versa sobre a compreensão das concepções de território presentes na assistência social nas duas décadas pós-Constituição Federal, entre os anos de 1988 e 2007, visando promover a integração entre as disciplinas de Planejamento Urbano e de Serviço Social. O estudo procurou investigar, a partir de pesquisas bibliográficas e da regulação existentes nesse período em esfera nacional, se e como o conceito de territorialização da assistência social é construído no âmbito dessa política setorial, tendo por pressuposto de análise a teoria social de David Harvey sobre a produção capitalista do espaço, a qual contribui para desmistificar a naturalização do espaço no processo de acumulação e produção do capital.

No modo de produção capitalista as políticas sociais têm o contraditório papel de, por um lado, expressar conquistas no campo dos direitos e, ao mesmo tempo, amenizar conflitos oriundos das contradições de classe, a partir de concessões no campo dos direitos. Necessariamente, as intervenções do Estado, como ente regulador das relações sociais, expressam-se territorialmente e a política de assistência desempenha papel importante para o enfrentamento da chamada questão social do capitalismo, amenizando seus impactos e assegurando a reprodução das condições materiais e espaciais necessárias à acumulação capitalista.

A tese divide-se em quatro capítulos. Um primeiro, que aborda a produção capitalista do espaço e os sentidos do território na produção da questão social, onde construímos as bases de nossa reflexão teórica a partir da produção de Harvey sobre o papel do Estado e do fundo público no processo de financiamento e de organização espacial para a acumulação capitalista. Um segundo capítulo demonstra a (pouco problematizada) integração entre a emergência e desenvolvimento da assistência social, como intervenção estatal, e a conformação do urbano. Ou seja, procuramos demonstrar como desde os primórdios, ainda que não explicitada, a dimensão espacial sempre foi relevante à intervenção pública através da assistência social. No terceiro capítulo abordamos a análise documental de regulações, criando periodizações entre os anos de 1988 e 2007 na perspectiva de apreender se e como em cada momento ocorre a incorporação da categoria território como uma das variáveis para a construção da política pública, hoje

manifesta a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O quarto e último capítulo sistematiza as principais conclusões.

A partir desse contexto de disputas e contradições, nossa investigação, à luz da reflexão de Harvey e com base na produção teórica das disciplinas de serviço social e de planejamento urbano e da legislação existente objetiva contribuir para uma reflexão crítica em torno das formas de incorporação da dimensão territorial na Política Nacional de Assistência Social (2004).

**Palavras chaves:**

Política Nacional de Assistência Social, Território, Políticas Públicas, Planejamento Urbano, direitos, David Harvey.

## **Abstract**

The work turns on the territory conceptions understanding in the social assistance policy in post-Federal Constitution's two decades, comprehending the years between 1988 and 2007, aiming to promote the integration between the disciplines of Urban Planning and Social Work. The study searched to investigate, based on bibliographical and laws research from this period in national sphere, if and as the territory concept is expressed in the scope of the social assistance's policy, based on the David Harvey's social theory analysis about the capitalist space construction, which contributes to demystify the space's naturalization in the accumulation process and production of the capital.

In the capitalist production mode the social politics have the contradictory role of, on the other hand, expressing rights conquests and, at the same time, brightening up deriving conflicts of class contradictions, from rights concessions. Necessarily, the interventions of the State, as regulating being of the social relations, are territorially expressed and the assistance politics plays important role for the confrontation of the so called capitalism "social question", brightening up its impacts and assuring the necessary material and space conditions reproduction due to the capitalist accumulation.

The thesis has four chapters. The first one is about the space capitalist production and territory production sense of the "social question", when we construct the bases of our theoretical reflection based on Harvey's production about the paper of the State and government securities in the process of financing the organization for the capitalist accumulation. The second chapter approaches the integration between the birth and development of the social assistance practice, as a state intervention, and the conformation of the "urban question". That is, we look for to demonstrate as since the beginning, despite not exposed, the space dimension always was important to the public intervention through the social assistance. In the third chapter we approach the documentary analysis of laws, building a periodical chart comprehending the 1988-2007 years in the perspective to apprehend if and when occurs the incorporation of the category territory as a important variable for the public politics construction, today expressed in the Sistema Único de Assistência Social

(SUAS) / Social Assistance National Politic (PNAS). The fourth and last chapter systemizes our main conclusions.

From this contradictory context we inquiry, inspired by the Harvey's theory, based on theoretical production of the Social Work and Urban Planning disciplines and the objective existing legislations to contribute for a critical reflection around the forms of the territorial dimension's incorporation in the Social Assistance National Politic (2004).

**Key-Words:**

Federal Social Assistance Policy, Territory, Public Policy, Urban Planning, rights, David Harvey.

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ABONG – Associação Brasileira de ONGs

BCC – Bolsa Criança Cidadã

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BID – Banco Interamericano para o Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

CELATS - Congresso Latino Americano de Trabalhadores Sociais

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CIB – Comissão Intergestora Bipartite

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

DATASUAS – Banco de Dados do Sistema Único de Assistência Social

DATASUS – Banco de Dados do Sistema Único de Saúde

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FONGEMAS – Fórum Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social

FONSEAS – Fórum Nacional dos Secretários Estaduais da Assistência Social

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MP – Medida Provisória

NOB – Norma Operacional Básica.

OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público

PBE – Programa Bolsa Escola

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PL – Projeto de Lei

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PUC – Pontifícia Universidade Católica

SAS – Secretaria de Assistência Social

SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

## Lista de tabelas

Tabela I: Breve sistematização do desenvolvimento dos campos da assistência social e do “urbano” no Brasil.....	139
Tabela II: Momento contemporâneo: periodização da implantação da assistência social como política pública (1989-2007).....	144
Tabela III: A periodização, sua relação com as inflexões e os diferentes níveis de apreensão da categoria território.....	147
Tabela IV: Momento I - Principais regulações relativas ao campo da assistência social no período 1989-1994.....	153
Tabela V: Momento II - Principais regulações relativas ao campo da assistência social no período 1989-1994.....	164
Tabela VI - Conteúdos das Normas Operacionais Básicas (NOBs) emitidas entre 2002 e 2007.....	182

# Sumário

Introdução.....	14
<b>1 Capítulo I - A produção capitalista do espaço e dos sentidos do território nas expressões da questão social.....</b>	<b>27</b>
1.1 A dimensão espacial e a dinâmica do capitalismo.....	30
1.2 A produção capitalista do espaço e a geografia histórica do capitalismo.....	36
1.3 Crises de superacumulação e deslocamentos temporais: as formas de apropriação do espaço pela dinâmica capitalista:.....	41
1.4 O fundo público, a dimensão territorial das políticas sociais e algumas indicações sobre as políticas de assistência social. ....	49
<b>2 Capítulo II - O território e as políticas de assistência social: influências da questão urbana na disciplina de serviço social.....</b>	<b>67</b>
2.1 A produção do urbano, a emergência da questão social e sua relação com a assistência social.....	71
2.2 A construção da Assistência Social como Política Pública – da benesse aos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).....	104
2.3 A incipiente emergência da dimensão territorial na Lei Orgânica de Assistência Social.....	115
2.4 Breves considerações sobre o pacto federativo brasileiro e a assistência social.....	135
<b>3 Capítulo III - A Política Nacional de Assistência Social: caminhos e descaminhos de sua institucionalização no território.....</b>	<b>141</b>
3.1 Desconcentração: a democratização conservadora (1989-1994).....	149
3.2 Municipalização: o foco na identidade da política (1995-2002).....	161
3.3 A emergência do território como categoria na PNAS: desafios do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2003-2007).....	179
<b>4 Capítulo IV - A descentralização e os alguns desafios para a territorialização democrática e cidadã.....</b>	<b>195</b>
Referências.....	215
Apêndices.....	223
Apêndice A - Leis relativas à assistência social, Ministério de Desenvolvimento Social (1989 – 2007) - Tabela I.....	223
Apêndice B - Legislação da Assistência Social à PNAS – SUAS (1989 – 2007), Tabela II.....	225
Apêndice C - Legislação da Assistência Social à PNAS – SUAS (1989 – 2007) Tabela III - Sistematização das resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – (1999 – 2007).....	226

## Introdução

**A** tese de doutorado que apresentamos tem especial significado para a autora, na medida em que representa o esforço de construção de um objeto capaz de promover a interlocução entre duas disciplinas valorosas à sua formação nas esferas profissional, política e pessoal: o serviço social e o planejamento urbano.

Todos (as) sabem - ao menos ouviram falar sobre - o quanto a elaboração de uma tese é um processo bastante complexo, difícil, por vezes solitário, marcado por angústias, ambivalências, renúncias e descobertas. Com este trabalho não foi diferente. Ele representa um esforço de síntese das reflexões realizadas ao longo desses anos em torno dos desafios de assegurar direitos, por parte da política pública de assistência social, com vistas à proteção social para a população socialmente vulnerável, especialmente em territórios urbanos, em um país com desigualdades históricas as quais se reproduzem através da segregação espacial e dos sentidos construídos nos territórios.

O foco, no urbano, resgata o contexto original de emergência da assistência social e seus propósitos iniciais e contribui para problematizar questões referentes à capacidade contemporânea da política pública brasileira de assistência - em seu amadurecimento histórico, teórico e técnico, impulsionado pela apaixonada construção militante - lidar com contradições tão potencializadas em espaços adensados e, ao mesmo tempo, fortemente segregados, relacionando-se com as demais intervenções públicas nas metrópoles.

Distantes, ainda, da construção de um país com justiça social e de um Estado de ações coerentes ao que é preconizado pela Constituição Federal de 1988, sabemos que temos norte, temos rumo, temos pernas para andar. Falta-nos ainda retirar pedras do caminho.

Partimos então do pressuposto que a política de Assistência Social, assim como as demais políticas públicas, sempre se expressa territorialmente: implementada no território, contribui também para lógicas de organização do espaço nas cidades e no campo, territorializando os espaços, isto é, dotando-os de sentidos.

Embora no modo de produção capitalista as políticas sociais tenham o contraditório papel de, por um lado, expressar conquistas no campo dos direitos e, ao mesmo tempo, amenizar conflitos oriundos das contradições de classe, a partir de concessões, em particular a política de assistência desempenha papel importante para o enfrentamento da chamada questão social do capitalismo, amenizando seus impactos e assegurando a reprodução das condições materiais necessárias à acumulação capitalista.

O papel primordial na reprodução da força de trabalho por parte das políticas de assistência social é componente vital do processo de reprodução do capital e de acumulação capitalista. Nesse sentido, uma das profissões que operam a política pública de assistência social, o serviço social, precisa ser entendido enquanto um tipo de trabalho na sociedade, uma profissão particular inscrita na divisão social e técnica do trabalho coletivo da sociedade (IAMAMOTO, 1998), com práticas profissionais as quais também contribuem para a formulação e implementação de conquistas históricas de direitos sociais e paulatina construção da política pública de assistência social.

Como uma profissão com práticas que têm sido consideradas como constitutivas de um patamar de sociabilidade na sociedade contemporânea, pode contribuir para colocar em xeque as formas de relação que são estabelecidas (COUTO, 2004) e contribuir para a afirmação da assistência social como uma política pública universal, cidadã e promotora de direitos. Nesse sentido, em diversos momentos desse trabalho, apresentamos reflexões sobre a trajetória da construção da política de assistência e sua relação com esse sujeito profissional.

A história da assistência, assim como das políticas sociais, está umbilicalmente ligada à emergência da urbanização e da industrialização. Ainda assim, a expressão territorial das políticas públicas apresenta características particulares no modo de produção capitalista, mesmo que a teoria social tenha, tradicionalmente, considerado as determinantes do *tempo* e da *história* como essenciais à reflexão marxista sobre a reprodução do Capital.

Na obra marxiana, a dimensão do espaço e a importância do lugar aparecem de forma não sistemática, ao considerar, por exemplo, a relevância da circulação de mercadorias no processo de produção do capital; as particularidades do lugar para a

constituição das relações sociais capitalistas e a oposição entre cidade e campo no processo produtivo (HARVEY, 2005, p.143). Há de se considerar, claro, o contexto histórico da produção do conhecimento marxista, bastante diferente do vivenciado hoje, em tempos de globalização financeira e de profundas inovações tecnológicas se comparado ao século XIX. Ainda assim, no contexto de seu tempo, Marx anuncia a relevância da expansão territorial como necessária ao processo de ampliação e de reprodução do Capital.

Na história da formação econômica brasileira há particularidades da territorialização das políticas sociais e especificidades do papel da assistência social, os quais produzem desafios para a conformação da política pública visando assegurar direitos de cidadania.

A assistência, tradicionalmente, se expressa territorialmente tanto por ações pulverizadas e mesmo o uso assistencialista e clientelista de programas em municípios e estados, quanto através de programas governamentais fragmentados, financiados por agências multilaterais, orientados por princípios de investimentos focalizados - seja no que se refere ao território, seja ao seu público alvo.

Em um país historicamente marcado pelos ranços da filantropia e do clientelismo, sem precedentes políticos e institucionais de estruturação de um Estado de Bem Estar Social<sup>1</sup> e com um pacto federativo bastante frágil e desigual, os esforços e percalços de construção de uma política nacional de assistência social levaram quase duas décadas e o debate em torno do território passa a ocorrer apenas nos anos de 1990.

---

<sup>1</sup> Esse é um debate em curso, sobre qual a extensão da existência de sistemas de Bem Estar no Brasil e, em que medida, chega (ou não) a configurar uma experiência de Estado de Bem Estar brasileiro. Sinalizamos a existência de diferentes posições, como as de Oliveira (1995), que afirma a inexistência dessa experiência histórica até os anos de 1990, ironizando que, no máximo, vivenciamos a existência de um Estado de Mal Estar Social (OLIVEIRA,1982). Com outra perspectiva, Draibe (1998) oferece uma tipologia sobre diferentes formas de organização e de características do chamado sistema de proteção social brasileiro até os anos 1970/80, na expectativa de apreender suas lógicas e particularidades. Soares (2001) pondera que, quando da entrada do neoliberalismo e das conseqüentes medidas de ajuste estrutural na América Latina e no Brasil, havia, efetivamente, diferentes e intermitentes estruturas de proteção social e sistemas de políticas em processo de universalização da proteção, que sofreram forte desmonte nos anos de 1990. Portanto, como veremos, a literatura e os debates existentes tendem a consensuar a existência de um Estado com formas particulares de construção de serviços sociais e de alguns mecanismos, ainda que limitados e imperfeitos, de proteção social, ou seja, há efetivamente a existência de um Estado social brasileiro, com todas as peculiaridades sócio-históricas.

Em tempos recentes, as ações de assistência foram implementadas majoritariamente a partir de medidas normativas, orientadoras para gestores municipais, abrigoando uma sorte de programas pulverizados e descontínuos, tendo por base apenas os princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS<sup>2</sup> (Lei nº 8.742/93).

Sabemos que a municipalização de políticas públicas tem sido, nas duas últimas décadas no Brasil, um grande desafio de caráter tanto político-institucional quanto para o campo acadêmico. Para a política de assistência social, esse desafio adquire novos contornos nos anos de 1990 na medida em que se adensa debates sobre a relevância da territorialização dessa política enquanto estratégia de universalização da assistência social como direito.

Cabe ressaltar que espaço não é mesma coisa que território e a problematização deste último como uma categoria de análise das dinâmicas sociais nesse trabalho tem como referência a construção teórica proposta pelo geógrafo David Harvey, no modo de produção capitalista contemporâneo.

Esse autor traz relevante contribuição em seu método de reflexão sobre as categorias de espaço e tempo no modo de produção capitalista e, em especial, como foco de nosso trabalho, propõe uma desmistificação da idéia naturalizada de espaço, contestando noções de sentido único e objetivo de tempo e de espaço, uma vez que estas concepções “são criadas necessariamente através de práticas e processos materiais sociais que servem à reprodução da vida social” (HARVEY, 1989, p.189).

No universo das políticas sociais e econômicas, a experiência da municipalização já vem sendo exercitada de diferentes maneiras, principalmente a partir de relações de caráter fiscalista, isto é, restringindo-se à gestão “responsável” de recursos por parte dos municípios, com méritos e êxitos bastante irregulares desde final dos anos de

---

<sup>2</sup> Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/93) aprovada em 1993 regulamenta diretrizes referentes ao capítulo constitucional da Assistência Social, afirmando a assistência social como uma política pública democrática e descentralizada, de direito do cidadão, de responsabilidade do Estado brasileiro e inscrita nos marcos da seguridade social brasileira, devendo ser integrada, portanto, com a Saúde e a Previdência.

1980 – no caso da saúde, da educação e mesmo da descentralização financeira na estruturação dos municípios.

Esse percurso iniciou-se ainda nos anos de 1960, após o período de desenvolvimentismo, com a entrada, no serviço social, de questionamentos de inspiração na teoria marxiana, quanto ao sentido político e ao papel contraditório da assistência social dentro do modo de produção capitalista.

Ainda assim, com a ampliação dos debates acadêmicos na disciplina de serviço social e com ramificações da profissão dentro da divisão social e técnica do trabalho a partir da complexificação da chamada “questão social”, os programas integradores de diferentes políticas públicas, com foco para populações específicas, passam a ser implementados na década de 1990 no Brasil a partir das medidas voltadas para o ajuste estrutural dos Estados, impostas à América Latina pelos países centrais.

O desafio que apresentamos nesse trabalho, é de integrar reflexões de disciplinas como o Serviço Social e o Planejamento Urbano, apresentando, a partir da leitura de Harvey, contribuições que permitam profícuo diálogo, assim como novas formas de se refletir sobre a categoria território na política de assistência social como contribuição aos debates das disciplinas de Serviço Social e mesmo de Planejamento Urbano.

Na agenda política brasileira recente, dois temas antagônicos colocam a dimensão territorial como chave na relação entre Estado, sociedade civil, direitos e reprodução do capital.

O primeiro tema, influenciado pelos ventos democratizantes da Constituinte, refere-se ao (lento) processo de descentralização e de municipalização das políticas públicas, em curso desde o fim dos anos de 1980, com vistas à universalização de direitos.

O segundo relaciona-se ao avanço da ideologia neoliberal e ao debate em torno da universalização e/ou *versus* a focalização das políticas públicas, com evidentes impactos sobre a dimensão territorial das mesmas. Essa última abordagem tem especial importância para compreender as dificuldades e desafios para afirmação do modelo proposto na primeira abordagem, bem como a existência de diferenciados padrões de políticas de assistência social, bem como de lógicas que têm disputado a implantação de ações no campo da assistência.

A proposta de construção de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) anuncia ter por base seu georeferenciamento com vistas à universalização desse direito e à estruturação de uma política nacional com base territorial, com critérios de impessoalidade. Apenas em 2004 ocorre a promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ainda com diversos capítulos a passarem por regulamentação.

Embora seja inegável que essa concepção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) traga inovação ao dimensionar o território como um componente determinante, com protagonismo para a elaboração, implementação, gestão e avaliação da política pública de assistência social, esse estudo parte do desconforto quanto às insuficiências e mesmo contradições da atual concepção.

Há que se indagar se a atual proposta de territorialização de fato assegura elementos necessários para a universalização do acesso ao direito à assistência social. E, nessa direção, em que medida tem-se consolidado efetivamente a construção de sistemas territorializados capazes de assegurar a universalização do direito e a transformação da assistência como uma política de cidadania, nos marcos da seguridade social?

Ou seja, é preciso se debruçar criticamente sobre os limites e desafios da transposição das intenções ao gesto ao se refletir sobre o território, como categoria de análise. Ainda, se necessariamente o uso (ou a forma como a categoria é anunciada) tem de fato contribuído para a finalidade última dessa política, que é a ruptura com a dimensão de política para os pobres, da tutela passando para o estágio de uma ação pública promotora de cidadania, na perspectiva da integração política da população usuária (SANTOS,1993).

Nesse sentido, resgatamos que todo o processo de construção da política pública de assistência social transcorre em contexto histórico brasileiro recente de constituição dos sistemas nacionais de políticas públicas, no qual a dimensão territorial apresenta-se mais claramente como desafio posto ao Estado brasileiro frente à obrigação constitucional de assegurar universalidade de direitos e de procedimentos em um delicado modelo de pactuação federativa e de anunciada precariedade fiscal da maioria dos municípios.

Além disso, há a cultura histórica de concentração da gestão, trazendo aos gestores e à sociedade brasileiros desafios no que se refere ao processo de democratização, de descentralização e, principalmente, de integração da assistência social com políticas tradicionalmente implementadas pela União e por Estados, tais como as do campo das políticas urbanas, em especial habitação e saneamento.

O contexto dessa democratização é o mais complexo possível, pois é nos anos de 1990, na contramão das conquistas inscritas na Constituição Federal de 1988, em tempos de contra-reforma<sup>3</sup> do Estado (BEHRING, 2003, p.33) e com a forte ofensiva neoliberal na América Latina, que há o desmonte do mínimo de estrutura de direitos e de políticas públicas existentes e assistimos, nas cidades, à criação de programas de desenvolvimento urbano que anunciam integrar ações de melhorias urbanas, de saneamento e de criação de equipamentos públicos sociais, articulados a intervenções de assistência, com foco em populações pobres em favelas ou periferias das regiões metropolitanas<sup>4</sup>.

Ou seja, nos anos de 1990 o território é alçado a um estatuto relevante no âmbito da formulação de políticas públicas de novo tipo, não necessariamente visando a universalização de direitos e de procedimentos.

Como racionalidade reordenadora dos espaços, configurando novos sentidos ao território, as políticas de recorte neoliberal passam a responder a parte das demandas centrais para o procedimento de “integração” territorial, relacionado à necessidade de queda de fronteiras entre países, viabilizando o fluxo de capitais, em especial sob a sua forma financeirizada. A crise dos modelos de Estado-nação e a universalização do capital necessitam, nessa década, de pouca regulação no campo econômico e de investimento estatal no reordenamento social e territorial para viabilizar a integração territorial para entrada dos fluxos de capital, como condição primordial de sua reprodução na forma financeirizada.

---

<sup>3</sup> O conceito de contra-reforma, construído por Behring (2003) a partir da análise das “reformas de mercado” impostas pelo ajuste estrutural para vários países, é central para compreensão da reação burguesa e à ofensiva neoliberal nos anos de 1990, frente à conquista de direitos a partir da promulgação da Constituição Federal (1988). Será utilizado por nós nesse trabalho como referência. Para maior aprofundamento, ver Behring (2003) e Behring e Boschetti (2007).

<sup>4</sup> Programas de repercussão internacional, como o Favela Bairro, implementado em favelas da cidade do Rio de Janeiro e o Programa Nova Baixada, realizado em bairros pobres da Baixada Fluminense, região metropolitana do Rio de Janeiro, propõem intervenções urbanas integradas, de melhoria urbana, e são exemplos desse modelo de políticas.

Esse padrão de políticas em sua maioria orientado pelo receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD), entre outros organismos multilaterais, com base nas regras de ajuste estrutural da economia e dos Estados, considera incontestáveis a relevância do espaço e o papel do território para a reprodução do Capital, gerando alterações nos perfis de políticas, que passam ter forte caráter focalista<sup>5</sup>.

A partir desse contexto nada simples a presente tese tem como objeto de estudo problematizar e discutir as formas de incorporação da dimensão territorial na Política Nacional de Assistência Social (2004) e suas expressões na conformação da proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), demonstrando que territorializar não significa, “automaticamente”, universalizar, democratizar, contribuir para o enfrentamento das desigualdades e, por fim, assegurar direitos.

No processo de pesquisa para elaboração desse trabalho, constatamos o quanto há, ainda, pouca tematização sobre a categoria território no âmbito da produção acadêmica do Serviço Social – mesmo que a categoria venha sendo crescentemente apropriada para análise das dinâmicas sociais.

O enfoque do nosso estudo tem como objetivo analisar *quando, como e se* a dimensão espacial é incorporada pela política de assistência social como elemento preponderante desta na sua constituição e nos marcos da sua estruturação como política pública do campo da seguridade e quais questões emergem a partir daí em termos do avanço das políticas de assistência social em relação aos princípios presentes na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Para tanto, a tese distribui-se em três capítulos e um momento conclusivo. Um primeiro, que trata da fundamentação teórica de nossa compreensão sobre território, a partir da racionalidade da dinâmica capitalista de acumulação segundo a perspectiva de Harvey. Neste, abordaremos como se dá a relação entre espaço e tempo, na lógica de criação, pela dinâmica capitalista, de mecanismos capazes de orientar e reorientar a composição da coerência regional estruturada, visando a

---

<sup>5</sup> Para Pastorini (2002) “o projeto liberal na busca de gerar superávit primário para pagamento dos credores, aplica uma drástica política de redução do gasto público, especialmente aquela destinada a financiar políticas sociais”. Assim, a autora demonstra como, a partir dos ajustes econômicos realizados pelos governos desde a década de 1990, o Brasil passa a pagar um alto preço pela sua integração na economia globalizada – preço este mensurado a partir dos organismos multilaterais, reguladores das dinâmicas econômicas mundiais.

permanente superação dos problemas endógenos a esse sistema. Interessa-nos duas premissas fundamentais, entre tantas, de sua obra, segundo as quais a acumulação do capital sempre foi uma questão profundamente geográfica e, conseqüentemente, a dinâmica capitalista produz desigualdades geográficas como elemento fundante à sua reprodução.

A partir desse referencial, esforçamo-nos em construir a reflexão sobre a nossa concepção de território no que se refere à implantação e gestão de políticas públicas e de como o capitalismo, como produtor das desigualdades socioterritoriais, compreende a construção da política de assistência social dentro dos marcos da seguridade social, considerando os pressupostos e condições históricos, econômicos, sociais e culturais para sua estruturação no Brasil.

E, conseqüentemente, não há como fazê-lo, sem entender a produção do espaço vinculada aos tempos socialmente necessários a esses processos, considerando, por exemplo, o papel com dimensões históricas, particulares e estratégicas do fundo público como mecanismo de financiamento estatal da acumulação capitalista.

Para essa reflexão revisitamos no início do segundo capítulo o processo contraditório de conformação da assistência social no Brasil, apreendendo como a dimensão espacial, ainda que não tematizada claramente como território, existe ao longo do século XX. É importante considerar a construção da assistência a partir dos conflitos urbanos, em uma sociedade de dimensões continentais com um modelo de desenvolvimento pautado na produção de desigualdades e de segregação socioterritorial - cuja cultura é fortemente marcada pela lógica da caridade e do assistencialismo, ressaltando a inexistência de alguma experiência de Estado de Bem Estar Social no Brasil.

Após essa contextualização histórica, tratamos da emergência do debate sobre a dimensão espacial da política de assistência social a partir dos anos 1990. Isso nos permitirá fundamentar, no capítulo III uma análise teórica periodicizada, de caráter mais geral sobre o desenho da política federal pós-Constituição 1988 até ano de 2007.

Refletimos sobre como a dimensão espacial é incorporada em diferentes momentos e em que medida, de forma central, na lógica da implementação dos pressupostos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) culminando, posteriormente, na PNAS

(2004). Nesse momento, problematizamos o significado da territorialização no âmbito da assistência, considerando experiências históricas recentes, já tematizando essa categoria frente algumas características do pacto federativo brasileiro, com base na reflexão de Arretche (2000).

No terceiro capítulo expomos uma análise teórica dos pressupostos da Política Nacional de Assistência Social a partir de suas diretrizes e de algumas características, bem como uma periodização de sua institucionalização. Essa análise compreende a sistematização dos elementos teóricos, jurídicos e formais que impulsionam o incipiente debate sobre territorialização emergente no setor da assistência social nos anos 1990, o qual é marcado por diferentes compreensões em torno dos conceitos de territorialização e de descentralização da política de assistência social.

Para tanto, faz-se necessário examinar tais diretrizes e sua relação com a descentralização a partir de levantamento e pesquisa documental das principais deliberações relacionadas à descentralização e aos dois marcos regulatórios centrais da assistência social: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional da Assistência Social (PNAS), analisando as contribuições e papel dessas regulamentações no processo de construção da Política no âmbito do delicado pacto federativo brasileiro e do papel dos municípios. Essa periodização permite a organização em três momentos: um primeiro, de simples desconcentração das responsabilidades federais (1989-1994), um segundo, de desenho da municipalização da gestão político-administrativa (1995-2002) e, por fim, o último e atual (2003-2007) que constitui em período de incorporação da categoria território em alguma medida, para construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Há, ainda uma grande lacuna no que se refere à consolidação de uma política nacional de assistência social, a qual possa dar sentido às ações desse setor em todo o território nacional, devendo-se percorrer ainda longo caminho para a descentralização efetiva.

Por fim, apresentamos algumas conclusões com base, principalmente no período imediatamente anterior e posterior à Política Nacional (2003 a 2007) - matizadas pelo quanto as experiências dos anos de 1990 contribuem para a reflexão sobre a dimensão espacial e a utilização da categoria território na Política Nacional de Assistência Social nos dias atuais.

Metodologicamente pesquisamos a regulação existente, obtida a partir da pesquisa no site do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) entre os anos de 1988 e 2007. Sistematizamos a legislação e seus insumos, como forma a contribuir para a reflexão sobre desdobramentos, caminhos e desafios da territorialização da política de assistência social.

Embora essa não seja uma tese especificamente sobre assistência social, lembramos que, como caso para estudo sobre a apropriação da categoria território em sua produção, a política de assistência social nos apresenta alguns desafios particulares ao debate sobre essa dimensão. Embora concepções sobre território sejam crescentes, é uma abordagem ainda bastante limitada - mas consideramos que ela possa ser estratégica, aliada a outras dimensões, para formular e monitorar o desempenho de políticas.

O primeiro desafio refere-se à difícil análise do processo de descentralização e de municipalização, uma vez que, não é possível refletir sobre o grau de efetividade da política de assistência social segundo os pressupostos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - apenas a partir do “confere” quanto à implementação, pelos municípios, dos pré-requisitos necessários à gestão plena, ou seja, da estruturação formal da tríade Conselho-Plano-Fundo. A complexidade da avaliação do impacto dessas políticas e de sua dimensão territorial ainda é, portanto, um desafio.

O segundo refere-se às questões tratadas por autores como Arretche (2000) que, considerando a amplitude da pobreza no Brasil e a natureza não-redistributiva do que ela intitula “nosso Sistema de Proteção Social” [...], “todas as áreas de política social têm um expressivo segmento de programas de caráter assistencial” (2000, p.169). Assim, partimos do pressuposto que é importante separar o que é a dimensão assistencial das demais políticas da própria proposição de estruturar a assistência social como política pública. Mas, um exemplo dessa “confusão” até o ano 2000 está presente em seu estudo sobre municipalização, bem antes da proposição de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na análise dos gastos com ações públicas assistenciais, Arretche (2000) identifica essa dificuldade de desagregar dados de investimentos em assistência presentes em outros setores, reforçando a histórica diluição da assistência nas demais políticas públicas (ARRETCHÉ, 2000, p. 169).

Portanto, é em período recente que há maior compreensão, a partir da União, que essa dimensão assistencial voltada “aos pobres” na maioria das políticas públicas, não se configura como política de assistência social, nem tampouco, enfrenta estruturalmente as causas geradoras do modelo desigual de desenvolvimento, não incidindo sobre a redistribuição de renda e sobre o acesso à riqueza socialmente produzida. Além disso, pode obscurecer, em parte, para o usuário da política, a percepção do acesso aos serviços assistenciais como direito de cidadania, ao não dar visibilidade das ações específicas desse setor como um direito universal e não como concessão. Acreditamos que isso ocorra, em parte, por essa dimensão assistencial nas demais políticas não ser identificada como externa e diferente à política de assistência social, não conformando parte da especificidade da política de assistência social, por elementos que tratamos no terceiro capítulo.

Consideramos relevante o desenvolvimento desse trabalho tendo em vista que fatalmente as políticas de assistência social se expressam espacialmente, contribuindo para a dotação de sentidos dos espaços, na sua afirmação como territórios.

Não obstante, ainda que crescentemente, a categoria “território” tem sido pouco problematizada no âmbito do debate sobre proposição, monitoramento e avaliação de impacto de políticas públicas desta natureza. Consideramos, nesse sentido, válido o esforço de se refletir sobre a dimensão territorial como estratégica tanto à afirmação de direitos quanto à conseqüente universalização, posto que, como afirmamos, a territorialização de políticas é algo inerente à sua concretização e ocorre de longa data.

Neste estudo avaliaremos se e como: (i) a dimensão espacial sempre esteve presente na política de assistência social, ainda que sem ser tematizada; (ii) a construção da assistência social como política pública específica de proteção social, com claro ordenamento de suas ações traz desafios para sua territorialização; (iii) a categoria território emerge, paulatinamente com o amadurecimento dessa política como ação pública afirmadora de direitos; (iv) há ainda insuficiências qualitativas para a afirmação da dimensão territorial como elemento voltado à afirmação de diretrizes constitucionais e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Dentro de tudo isso, nossa hipótese é que, a construção da Política Nacional de Assistência (PNAS), como arcabouço jurídico-institucional para a União, para estados e municípios, embora passe a considerar a dimensão territorial como relevante, não encontrou ainda elementos teóricos e práticos para sua implementação com vistas à universalização.

Há, de fato, descentralização, com impactos territoriais, mas não necessariamente o território assume uma dimensão estratégica para a universalização de direitos.

Conseqüentemente, consideramos que ainda há grandes dificuldades para a gestão da política de assistência social na perspectiva da seguridade social, bem como da transformação de sua lógica meramente compensatória para a viabilizadora de direitos de cidadania.

## Capítulo I – A produção capitalista do espaço e dos sentidos do território nas expressões da questão social

O enfrentamento do debate sobre a produção capitalista do espaço relaciona-se, há tempos, com a compreensão sobre a territorialização das políticas públicas. O mesmo requer a superação de alguns desafios importantes no entendimento dessa dinâmica no processo de acumulação capitalista e do papel do Estado - um de seus agentes centrais. Entre os desafios existentes, assinalamos dois iniciais, os quais consideramos relevantes para o nosso recorte quando nos referimos ao espaço e a sua relação com as intervenções no campo da assistência social pública.

O primeiro refere-se à importância de articular disciplinas que, historicamente, não apresentam diálogos permanentes para a sistematização de seus saberes, ou seja, a do serviço social e a do planejamento urbano.

O segundo volta-se à contribuição, a partir de Harvey, aos paradigmas teórico-metodológicos do que se entende pela categoria de análise “território” e pelo conceito de territorialização de políticas públicas.

Partimos, em nosso trabalho de pesquisa, de um desconforto inicial quanto a atual concepção de território presente na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, para tanto, objetivamos traçar cominhos de reflexão para demonstrar que: (i) o conceito “território” não é algo inédito no âmbito de uma política pública nacional de assistência social, fazendo-se presente em outros momentos, porém não sendo tematizada; (ii) a problematização desse conceito, assim como sua utilização como variável, por si, não é suficiente para assegurar a garantia dos princípios constitucionais os quais alçam a assistência social ao estatuto de política pública.

Nossos esforços, para fundamentar esses pressupostos centram-se na integração entre a produção acadêmica das disciplinas de serviço social e planejamento urbano.

Os campos disciplinares do serviço social e o do planejamento urbano embora muito tenham em comum no que se refere às matrizes teóricas e ao trato da questão

social<sup>6</sup>, ainda são universos aparentemente paralelos para gestores e mesmo acadêmicos. Além disso, as primeiras intervenções estatais mais significativas ocorrem justamente nos incipientes espaços urbanos em formação, como forma de interceder junto aos conflitos sociais, tanto na Europa, quanto, posteriormente, no Brasil.

A história da assistência social vincula-se fortemente, como vimos, à constituição do espaço urbano, através dos históricos processos de urbanização e de industrialização. No entanto, desde os primórdios não há tematização sobre a questão urbana no âmbito do serviço social, emergindo esse aspecto mais recentemente.

Cabe ressaltar que esse paralelismo temático do serviço social e do debate sobre o urbano relaciona-se à difícil identificação da questão social, para essa disciplina, com a construção do conceito de urbano no Brasil, como lemos no segundo capítulo.

Neste capítulo inicial realizamos o esforço acadêmico de, a partir do diálogo entre essas disciplinas<sup>7</sup>, estruturar os fundamentos teóricos relevantes para o desenvolvimento desse trabalho, organizados em torno de dois eixos chaves.

O primeiro refere-se - com base na teoria social de Marx e na reflexão de Harvey sobre a produção capitalista do espaço - à construção conceitual do que compreendemos por territorialização no modo de produção capitalista, ou seja, a relevância do espaço e sua transformação em território para produção e reprodução do capital e do processo de acumulação.

---

<sup>6</sup> Questão social aqui entendida como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO,1998, p.27). Behring e Boschetti (2007) têm como referência a questão social como expressão das relações de produção e de reprodução social no capitalismo. Na mesma linha, Pastorini (2002) ressalta a importância de reconhecer que a “questão social não é idêntica em todas as formações sociais capitalistas, nem única nos diferentes momentos históricos e conjunturais” - tendo sua origem com a emergência do capitalismo e não conseguido superar suas questões estruturais, ainda que as mudanças no mundo da produção impinjam novas nuances a essas questões. Assim, partilhamos do consenso existente (BEHRING e BOSCHETTI, 2007), no campo do debate teórico da disciplina de Serviço Social, que não existe uma “nova” questão social, em divergência com autores como Rosanvallon (1986) e Castels (1998). Há que se analisar a complexidade de suas expressões em diferentes momentos e contextos históricos. A categoria é trabalhada no segundo capítulo da tese.

<sup>7</sup> Não temos pretensão de reconstituir estudo histórico sobre a trajetória da assistência no Brasil, uma vez que este não é o objeto de nossa tese e já foi brilhantemente abordado a partir da obra de autores como lamamoto e Carvalho (1991), Faleiros (1983), lamamoto (1992,1996), Sposati (1985, 1988 e 1989), Netto (1991 e 1992) e na atualização do debate por lamamoto (2008).

Essa contextualização é nossa base de reflexão para que, a partir de Harvey, possamos apreender como a dinâmica do capital se relaciona com políticas públicas sociais e, em particular, com as da assistência social, no espaço<sup>8</sup>.

Assim sendo, as três questões abaixo orientam esse momento inicial:

(a) compreender *como* a dinâmica capitalista se apropria da dinâmica espacial a partir da perspectiva de Harvey.

(b) entender *o quê* constituiria o espaço dotado de sentido, o território, como categoria de análise das dinâmicas sociais.

(c) Elencar alguns elementos os quais permitam a compreensão da dinâmica territorial como categoria de análise de uma política social, em particular da política de assistência.

A partir desse enfoque analítico, o segundo aspecto refere-se à análise da emergência da tematização dimensão territorial no campo da assistência social e de seu processo de construção como categoria, culminando com a avaliação sobre a mesma na atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004).

Com essa perspectiva, discutimos no capítulo seguinte alguns elementos da conformação do urbano e sua relação com a dimensão territorial nas práticas de assistência social no Brasil desde o início do século XX.

Estruturamos, assim, o contexto histórico de atuação do Estado capitalista brasileiro, seu papel na conformação e no enfrentamento da questão social nas diferentes formas históricas que esta assume e sua expressão territorial: das contradições metropolitanas e as lógicas de enfrentamento das mesmas, bem como a construção da nossa referência conceitual em torno da categoria território para as políticas sociais. No entanto, embora consideremos relevantes os elementos sociohistóricos que conformam a trajetória da assistência social no Brasil, não objetivamos realizar um resgate histórico dessa trajetória no Brasil.

---

<sup>8</sup> Assim como a reflexão de Harvey sobre o espaço, tempo é também uma categoria fundamental, priorizada na produção da teoria social crítica e relacional ao espaço, embora nem sempre assim tenha sido considerada. Ela permeará todo o nosso trabalho de pesquisa, considerando ser a relação espaço-tempo conformadora dos sentidos e usos do território. Para Harvey, há na dinâmica capitalista a permanente busca de anulação do espaço pelo tempo, como forma de enfrentar as contradições postas pela produção de excedentes (Harvey, 1985). Os mecanismos centrais de reprodução das condições da acumulação relacionam-se, necessariamente, aos ajustes espaciais para o enfrentamento dos conflitos causados pelos excedentes produzidos.

Especificamente, nossa preocupação é, na literatura de referência das disciplinas, bem como nas análises históricas existentes em serviço social e no planejamento urbano, investigar a relação entre conformação do urbano e construção das práticas públicas de assistência como expressão do processo histórico de territorialização no setor, refletindo sobre as possíveis conseqüências e desafios para a construção da cidadania e afirmação de direitos.

### **1.1 A dimensão espacial e a dinâmica do capitalismo.**

A dimensão espacial sempre esteve presente na teoria social, embora não mereça protagonismo, no que se refere ao seu papel para a reprodução do capital ou mesmo nos processos de crises e de superação destas.

Alguns autores<sup>9</sup>, particularmente do campo da geografia política, têm se ocupado em investigar e em dar luz à relevância da dimensão espacial, bem como sua imbricada relação com a temporal. Um deles, em especial, tem desenvolvido com êxito em seus estudos uma “geografia histórica do capitalismo” (Harvey, 2005, p.144).

David Harvey se coloca como tarefa a elaboração de uma teoria geral das relações espaciais e do desenvolvimento geográfico no modo de produção capitalista a partir da teoria social marxista, como forma a contribuir também para a explicação das transformações das funções do Estado. O autor teoriza como a dimensão espacial tem sido historicamente apropriada pelo capital e como as suas dinâmicas imprimem uma racionalidade que assegure, mesmo a partir de suas crises e contradições, a reprodução e ampliação das condições fundamentais para a acumulação capitalista<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A geografia tem trazido especiais e fundamentais contribuições à reflexão sobre a dinâmica capitalista e as transformações socioeconômicas. Dentre importantes teóricos dessa disciplina, Milton Santos é um dos centrais que produzem grande contribuição sobre o território. Sua categoria de totalidade é o espaço e o território só pode ser compreendido como sinônimo de espaço geográfico a partir da categoria de análise central de “território usado”. Ele afirma que “o território, em si mesmo, não constitui uma categoria de análise ao considerarmos o espaço geográfico como tema das ciências sociais, isto é, como questão histórica. A categoria de análise é território usado” (Santos apud Cardoso, 2007). Para Cardoso (2007) o autor considera o espaço uma união indissociável das formas-conteúdo, ou seja, de sistemas de objetos e de sistemas de ações mediados pelas técnicas como formas híbridas desses dois sistemas (2007, p.40).

<sup>10</sup> Há sinalizações de Marx n’ O Capital (1988), para a base das contradições no modo de produção capitalista. Uma das centrais refere-se ao anúncio da democracia social burguesa, que apregoa um sistema de trocas de mercadorias pautado na liberdade e na igualdade, em oposição ao modo feudalista, e que desemboca em processos desiguais e opressivos (Harvey, 2005,p.84). A

Para Harvey

a história da mudança social é em parte apreendida pela história das concepções de espaço e de tempo, bem como dos usos ideológicos que podem ser dados a essas concepções (HARVEY, 1989, p.201).

Assim sendo, “todo o processo de transformação da sociedade deve apreender a complexa estrutura a transformação das concepções e práticas espaciais e temporais” (HARVEY, 1989, p.201).

Harvey (2004), em estudo sobre o Manifesto do Partido Comunista, sinaliza como Marx e Engels apresentam uma abordagem um tanto quanto ambivalente sobre o problema do desenvolvimento desigual e do ajuste espacial.

De um lado, questões de urbanização, de transformação geográfica e de “globalização” têm lugar proeminente em sua argumentação, mas, de outro, as potenciais ramificações as reestruturações geográficas tendem a se perder numa modalidade retórica que privilegia o tempo e a história em detrimento do espaço e da geografia (Harvey, 2004, p.40).

Ele lembra que as transformações geográficas foram de fato estratégicas à burguesia, como classe em ascensão, para solapar e subverter os poderes feudais restritos a territórios, continuando, no poder, a sua “missão revolucionária” (Harvey, 2004, p.41). Portanto, há, de fato, a necessidade e o cuidado, para não se incorrer em uma “autonomização” dos discursos em torno tanto do espaço quanto do tempo ou de ambos, considerando-os apenas “como uma das escalas e mediações de análises dos processos e relações sociais”. Neste sentido, a integração entre escalas diferenciadas de processos macro, como a globalização e processos micro, da prática política, permitem “restabelecer conexões entre o discurso da globalização<sup>11</sup> e o discurso de ‘corpo’ como condição para formação de novas utopias ou [...] de novos espaços de esperança” (CARDOSO, 2007, p.46).

Partindo do princípio que, no capitalismo, a reprodução da vida cotidiana vincula-se às condições materiais produzidas pelos seres humanos em suas relações sociais,

---

explicação, centrada na contradição original entre as classes sociais, demonstra como a classe trabalhadora é expropriada do controle dos meios de produção.

<sup>11</sup>Para Harvey (2004) e mesmo outros autores, o que chamamos de “globalização” tem existido com outras roupagens há muito tempo, pelo menos desde 1492, a partir da integração do mercado nos limites históricos e tecnológicos de seus tempos, com fenômenos e conseqüências político-econômicas alvo de comentários por diferentes autores, a exemplo de Polanyi (2000).

esta relaciona-se, necessariamente, às mercadorias produzidas colocadas continuamente em circulação (HARVEY, 2005, p.129).

Mas, embora pareça óbvia a associação da esfera da circulação com a dimensão espacial, é importante ressaltar que essa esfera não é o lócus protagonista da extração da mais valia - possui papel secundário nesse sentido, mas visceralmente ligado à realização do capital enquanto tal. Nas relações de mercado, ela pode inovar por trazer a dimensão do lucro<sup>12</sup>, mas este não é o elemento crucial da transformação do dinheiro em capital, tampouco de sua valorização.

Harvey argumenta que, a circulação de mercadorias é o ponto de partida para expressão da transformação do dinheiro em capital (HARVEY,1988,p.121), ocorrendo, no entanto, a criação de valor do dinheiro, isto é, a materialização do trabalho social objetivado. O valor das mercadorias, após a produção, é acrescido na circulação pelo lucro, contribuindo com a vitalidade do capital.

Mas, é na circulação também que a dinâmica do capital entroniza os juros, estes considerados por Marx o grande rendimento criado pelo capital, para anular aparentemente a sua relação antagônica na esfera da produção com o trabalho.

Portanto, a circulação, além de ser etapa fundamental de realização da mais-valia, da afirmação da mercadoria enquanto tal, o é para o fortalecimento de seu processo de *fetichização*<sup>13</sup> (IAMAMOTO,2008). Marx desvela o processo de transformação de dinheiro em capital, demonstrando como a mais valia é gerada no “local oculto da produção” (MARX,1988, p.140), fruto da desigual relação entre capital e trabalho, fundante do modo de produção capitalista.

Ainda assim, uma vez que a dimensão espacial é pouco sistematizada na obra de Marx, Harvey sinaliza em sua releitura, como é *na esfera da circulação*, do comércio das mercadorias, que estão dados os pressupostos históricos, sob os quais ocorre o que Marx denomina de a “metamorfose da borboleta”

---

<sup>12</sup> O lucro é a remuneração que o capital cria para o capitalista, a sua “taxa de retorno”, mas não essencialmente fruto da apropriação do excedente do trabalho.

<sup>13</sup> No processo de circulação, Marx demonstra como o capital alcança seu ápice ao render *juros*, mecanismo através do qual parece possuir uma relação consigo mesmo, autonomizando-se aparentemente do trabalho para criar valor - como se isso fosse possível fora do processo de produção. Assim, os juros são a forma mais “coisificada” (reificada) do Capital (IAMAMOTO, 2008, p. 93).

(HARVEY,1988,p.134), ou seja, as condições objetivas sob as quais essa valorização se expressa.

Há que se diferenciar, portanto, dois momentos na obra de Marx, nos quais o espaço adquire importância. O primeiro refere-se aos contextos sociohistóricos dos lugares, aldeias e países, onde as condições materiais daquele momento histórico de produção e de reprodução do Capital, (a exemplo do caso da Inglaterra), determinavam qualitativamente sua forma de organização, os processos de trabalho, as condições de valorização do trabalho social e, enfim, as relações sociais historicizadas nos territórios.

O segundo vincula-se aos lugares de produção e de expressão da mais valia, às dimensões da produção, da circulação – do mercado como espaço de concretização, iniciada na produção, da transformação do dinheiro em capital, do que o autor denomina do movimento incansável do capital, o incessante movimento do ganho.

Destarte, a circulação do dinheiro como capital é, para Marx “uma finalidade em si mesma, pois a valorização só existe dentro desse movimento sempre renovado”, cujo conteúdo objetivo da circulação é a “valorização do valor” (MARX,1988,p.125).

Ainda assim, mesmo que não nos detenhamos apenas sobre as dinâmicas do capital comercial e nos debrucemos sobre as outras formas de capital analisadas por Marx, tais como as formas industrial, financeira (que então ele denomina sob a forma de juros e que adquire forma própria e clara na contemporaneidade) ou fundiária, a dimensão espacial contribui no processo histórico como determinante para as relações sociais capitalistas.

O espaço do mercado é onde se dá o encontro entre aquelas pessoas que possuem uma única mercadoria para trocar, a força de trabalho<sup>14</sup>, com aquelas dispostas a adquirir essa mercadoria (capitalista), mediante um valor adiantado, pré-combinado, o salário. A venda dessa mercadoria, possuída pelo trabalhador, dá-se dentro de um tempo pré-combinado, tempo socialmente necessário, para, a

---

<sup>14</sup> Para Marx a “força de trabalho ou capacidade de trabalho” é “o conjunto das faculdades físicas e espirituais que existem na corporalidade, na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie” (MARX, 1988, p.135). Portanto, a força de trabalho não é uma mercadoria qualquer, uma vez que é de posse do trabalhador e, mesmo alienada temporariamente para a produção em uma relação desigual de poder, o capital não tem domínio sobre a sua reprodução.

partir do maquinário e da matéria prima do capitalista, produzir mercadorias necessárias que sigam ao mercado.

A diferenciação do dinheiro em sua origem para sua transformação em capital advém de como, no processo de circulação, este expressa a incorporação da mais valia extraída na produção e sua valorização assegura a transformação do dinheiro em capital – para ele “dinheiro como dinheiro e dinheiro como capital diferenciam-se primeiro por sua forma diferente de circulação” (MARX,1988,p.121).

Se é na produção e, especificamente, no *tempo de trabalho socialmente necessário à produção da mercadoria*, incrementado pelo maquinário, que a mais valia é extraída e embutida no produto em circulação, podemos afirmar que a espacialidade expressa mais claramente a forma de valorização do capital – é, como podemos dizer, onde ela “se realiza” e, como vimos, se *fetichiza*.

A dimensão central, o sentido subjetivo do capital e onde ele se realiza é no valor de troca das mercadorias, ocorrida não na chamada circulação simples (D – M – D)<sup>15</sup>, momento apenas de mediação de mera troca de mercadorias (na troca de equivalentes), mas na relação D – M – D’, quando o dinheiro, inicialmente adiantado, valoriza-se, modificando sua grandeza de valor, de trabalho social objetivado, ao ter acrescida a mais-valia extraída no processo de produção.

O *lugar* é citado na obra de Marx como relevante para as determinações sociohistóricas de produção e de existência do dinheiro sob condições específicas para as relações sociais – seja na propriedade fundiária, seja nos espaços de troca, nos mercados.

Embora na produção ocorra a efetiva valorização do dinheiro a partir da extração do trabalho não pago com sua transformação em capital, a sobrevivência do capital necessita da circulação. Essa importante percepção de Harvey substancia sua teoria e o faz demonstrar como o capital terá como fonte permanente a preocupação de criar infra-estruturas sociais e físicas as quais sustentem sua circulação e necessariamente, sua dinâmica de acumulação.

---

<sup>15</sup> Nessa formula, o D (dinheiro inicial) entra no processo de troca quantitativamente inferior ao D’ (dinheiro) final. Mas, diferentemente da forma completa, onde o dinheiro final se valoriza qualitativamente, nesta há apenas algum acréscimo quantitativo ao valor final na negociação do mercado.

O autor, a partir de pesquisa da obra marxiana, reconhece que há uma lacuna de elaboração sistemática e específica sobre a dimensão geográfica e espacial. Sua preocupação, ao propor uma leitura geopolítica do capitalismo, é desvelar o quanto a dimensão espacial, assim como a temporal, é fundamental para a sobrevivência do capital e para a resolução parcial de suas contradições, gerando novas dinâmicas e conflitos.

Ainda assim, na literatura tradicional de inspiração marxista de uma forma geral, a dimensão espacial não tem tido grande relevância para a compreensão da estruturação histórica do capitalismo.

Harvey (2005) demonstra, ainda, como o método de leitura espacial e geográfico sobre as dinâmicas capitalistas é tratado de forma diferenciada e, de certa forma secundarizada, por diversas abordagens teóricas:

Os microeconomistas que trabalham com a teoria da competição perfeita se deparam com monopólios espaciais, os macroeconomistas verificam quantas economias possuem bancos centrais e o fluxo característico das relações de torça entre elas e os marxistas, ao contemplar as relações de classe, encontram zonas, comunidades, regiões e países (HARVEY, 2005, p.142).

Detendo-nos na vertente que inspira nosso trabalho e referenciados na abordagem de Harvey, em parte podemos afirmar que, embora a teoria social marxista apresente elementos referentes à relevância do espaço para a acumulação capitalista, dado o contexto histórico da produção de Marx, sua categoria estratégica é a do tempo e da história, sobre a dimensão espacial.

Em leitura mais acurada sobre o processo de transformação do dinheiro em capital, do necessário processo ulterior de acumulação primitiva<sup>16</sup>, da expressão dessa relação no mercado, da circulação de mercadorias e do processo produtivo, podemos mapear a relevância do espaço já naquele momento histórico.

Relativizando o que Harvey afirma anteriormente, alguns autores de peso como Luxemburgo e Lênin elaboraram em suas obras teorias sobre a dimensão espacial

---

<sup>16</sup> A acumulação primitiva, na pesquisa histórica de Marx, é o ponto de partida do modo de produção capitalista e não decorre de seu processo produtivo. Primitiva, por ser anterior à acumulação e cujos métodos de acumulação pelas elites econômicas em cada contexto histórico de cada país, ocorreram marcados por muita violência de expropriação dos que viriam a ser em futuro próximo, os trabalhadores (MARX, 1996).

das dinâmicas capitalistas, na perspectiva de compreender como o capital se desenvolvia historicamente enquanto relação social e modo de produção e suas conseqüências na organização da sociedade. Não obstante tem sido Harvey o autor mais preocupado em desvelar como o espaço tem papel determinante, assim como o tempo e a história, na criação das condições necessárias à reprodução do capital.

Para Harvey

Marx não estava necessariamente equivocado ao priorizar o tempo sobre o espaço. Na circulação do capital, o propósito e o objetivo dos envolvidos deve ser controlar o tempo do trabalho excedente e transformá-lo em lucro dentro do tempo de rotação socialmente necessário. Do ponto de vista da circulação do capital, portanto, o espaço aparece em primeiro lugar, como mera inconveniência, uma barreira a ser superada (HARVEY, 2005, p.145).

Harvey (2005) demonstra como Marx, em sua obra, explicita a tentativa do capital em anular o espaço pelo tempo com vistas ao enfrentamento de suas crises e à garantia da ampliação das condições de acumulação capitalista.

## **1.2 A produção capitalista do espaço e a geografia histórica do capitalismo.**

A base da proposição de Harvey para desmistificar a produção desigual do espaço capitalista, e, necessariamente, sua conformação de territorializações (HARVEY, 2004,p.108), relaciona-se com dois componentes.

O primeiro refere-se à produção de escalas espaciais e o segundo, à produção da diferença geográfica. Sua integração permite a apreensão da dinâmica de produção da geografia desigual.

No que se refere ao primeiro ponto, para o autor há uma variedade de escalas nas quais ocorrem as operações de processos ecológicos e físicos, não sendo estes, necessariamente “processos naturais”. Os seres humanos tendem, na relação com tais processos a produzir e a concretizar “suas próprias escalas para buscar a realização de suas metas e organizar seus comportamentos coletivos” (2004, p.108).

Assim, ele menciona que

O caso das alterações da territorialização mostra claramente que não há nada “natural” nas fronteiras políticas, mesmo que características naturais com frequência tenham tido algum tipo de papel em sua definição. A territorialização é em última análise resultado das lutas políticas e de decisões políticas tomadas no contexto de condições tecnológicas e político-econômicas determinadas (HARVEY, 2004, p.108).

Harvey (2005) chama a atenção para uma contradição central, relacionada ao fato que, mesmo como um obstáculo a ser superado, a dimensão espacial precisa ser apropriada pelo capital com vistas à sua organização e à garantia da circulação da mercadoria no tempo socialmente necessário para sua realização – justamente como forma de superar o espaço pelo tempo.

Ainda em seus estudos, Harvey (2005) exemplifica como Marx frequentemente admite a importância do espaço e do lugar:

Entre os temas encontrados em suas obras incluem-se a oposição entre cidade e campo, a importância da divisão territorial do trabalho, a concentração das forças produtivas em aglomerados urbanos, os diferenciais geográficos no valor da força de trabalho e inclusive na operação da lei do valor e a importância de reduzir as barreiras espaciais por intermédio de inovações no transporte e nas comunicações. Além disso, Marx [...] teve que admitir que a transição para o capitalismo (e as perspectivas para o socialismo) era diferente de lugar para lugar, inclusive dentro da Europa ocidental (HARVEY, cit. 1975, 1982, p.143).

Ao discorrer sobre a importância das esferas da produção e da circulação do capital no seu processo de reprodução, Harvey (2005) elenca sinteticamente dez pontos característicos da dinâmica do capital, os quais contribuem para compreensão posterior do padrão de políticas produzidas para a organização do espaço capitalista, bem como da criação de órgãos e instituições que assegurem permanentemente configurações espaciais favoráveis à reprodução do capital.

Aqui podemos ver como a crise é inevitável ao modo de produção capitalista, inerente à sua reprodução e, dentre algumas saídas para resolução parcial destas e re-estabelecimento das condições de crescimento, está o investimento em políticas públicas sociais de diferentes tipos.

Assim, consideramos uma síntese dos principais pontos de funcionamento da dinâmica capitalista apontados pelo autor, como base para o nosso posterior debate sobre a territorialização de políticas públicas, em especial, as de assistência:

**(i) A apologia à ideologia do crescimento:**

Para Harvey há a apologia à permanente necessidade de crescimento no capitalismo, uma vez que é vital a continuidade da circulação de capital para expansão ininterrupta do valor das mercadorias produzidas. Esse processo de incessante busca da valorização do dinheiro - fazendo com que este adquira valor maior ao final da circulação em relação ao início da produção - expressa-se monetariamente como lucro. A expressão dessa valorização como lucro, obnubla a obtenção da mais-valia na esfera da produção.

Essa movimentação do capital em busca do crescimento e do lucro impulsiona o que o autor denomina de a ideologia do crescimento como forma saudável da economia, independente dos impactos ambientais, humanos ou geopolíticos que este crescimento<sup>17</sup> possa causar.

**(ii) As relações de poder que pautam as trocas desiguais no capitalismo.**

O crescimento do capital, sua transformação de dinheiro inicial (D) a capital (D') na produção, se realiza por meio da utilização de trabalho vivo, a partir da relação (desigual) de troca entre o capitalista e o trabalhador. Essa redistribuição do poder social por meio da troca desigual é fundamental para ascensão e reorganização subseqüentes do capitalismo. No entanto, como podemos ver em Marx, a redistribuição é que não é a base adequada para circulação do capital e, sendo o ideal que todos os capitalistas obtenham lucros, o trabalho vivo é que deve ser a fonte exclusiva de valor agregado real na produção.

**(iii) A remuneração não está diretamente vinculada à queda da taxa de exploração do trabalho vivo.**

O lucro, assim como a mais-valia, se origina do trabalho vivo - fator reificado da produção e condição técnica pela qual é possível que a mão de obra gere mais na produção do que consiga obter através da troca da sua força de trabalho como

---

<sup>17</sup> No capítulo referente à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) essa análise problematiza o modelo de desenvolvimento em curso e como este é reflexo e impacta a questão social na sua forma histórica atual.

mercadoria com o capitalista. Assim, um trabalhador pode ser bem pago e ainda assim estar inserido em alta taxa de exploração.

**(iv) A compreensão, sem reducionismo, da relação entre as classes para a dinâmica do capital.**

A circulação de capital baseia-se na relação entre classes, em interesses e lugares diferenciados ocupados pelos sujeitos que constroem a dinâmica do capital. Para Harvey, a divisão de classes não é o simplismo da oposição existente (entre capital e trabalho), mas a compreensão que esse modo de produção é, antes de tudo, relação social - ainda que não esgote todas as relações de classe presentes, sua contradição fundamental, entre trabalhadores e capitalistas “é a mais importante dentro da complexa tecedura da sociedade burguesa” (2005: p.131).

**(v) A relação de classe é, por princípio, conflituosa e antagônica.**

Esse conflito e seus antagonismos influenciam, necessariamente, todos os aspectos da vida burguesa, ainda que possam existir conflitos de outras naturezas.

**(vi) O papel do dinamismo tecnológico no capitalismo.**

O modo capitalista de produção é tecnologicamente dinâmico, uma vez que há permanente aprimoramento de recursos tecnológicos, visando ao incremento da produtividade social, impulsionado pela permanente competição entre capitalistas e pelo conflito de classes. Essas mudanças dão vantagens aos capitalistas individuais e ajudam a manter lucros no mercado, além de se constituírem como uma arma para controle da intensidade do trabalho e diminuição do poder dos trabalhadores, com substituição das habilidades sob monopólio pelas inovações tecnológicas. Essas inovações permitem também aos capitalistas influenciarem oferta de mão de obra mediante a criação do que Harvey denomina de “desemprego tecnologicamente induzido”, ao tornar as habilidades de segmentos de trabalhadores parcialmente obsoletos. As inovações impingem a novas mudanças por parte dos trabalhadores, gerando a perpetuação das transformações e impulsionando a ideologia do progresso de forma visceral na vida burguesa.

**(vii) Mudanças tecnológicas e organizacionais requerem investimento de capital e de força de trabalho**

Ou seja, essas mudanças impingem que a força de trabalho e o capital sofram permanentemente atualizações de forma a produzir e reproduzir excedentes de

capital “capazes de alimentar o dinamismo tecnológico tão necessário à sobrevivência do capitalismo” (HARVEY, 2005, p.132).

#### **(viii) A instabilidade da circulação do capital**

A circulação instável do capital faz com que esse modo de produção seja marcado por crises endêmicas e crônicas. Para Harvey, avaliando, inclusive os sete pontos anteriores, há uma contradição central – o sistema precisa, para sobreviver, se expandir às custas do trabalho vivo, mas as inovações tecnológicas pressupõem justamente a substituição do trabalho vivo na produção.

Assim, para o autor, crescimento e desenvolvimento tecnológicos são contraditórios entre si e, periodicamente, esse antagonismo impulsionará o que Harvey chama de “crises de acumulação plenamente amadurecida” (HARVEY,2005, p.133) ou seja, rupturas do processo de circulação do capital.

#### **(ix) O estado de superacumulação é consequência (e paradoxalmente, problema e solução parcial) da dinâmica do capital:**

A crise ocorre quando, efetivamente, os excedentes tanto de capital, quanto de trabalho, não podem mais ser absorvidos. O estado de superacumulação, que gera excedentes sem nenhuma funcionalidade ao sistema, é o ponto central das crises e contradições desse modo de produção, gerando irracionalidades que envolvem grande capacidade produtiva ociosa e grande desemprego.

#### **(x) Há resposta parcial do capital para lidar com a superacumulação:**

Excedentes que não podem ser absorvidos, tanto no âmbito do capital, quanto do trabalho, são desvalorizados, até mesmo destruídos fisicamente. Pode haver desde a desvalorização da moeda, da mercadoria, ou mesmo da capacidade física produtiva, quanto da renda real dos trabalhadores, do seu padrão de vida, dos mecanismos de seguridade. O sistema pode, inclusive, negligenciar a infra-estrutura física e social, as quais dão suporte à circulação do capital. Não é necessário dizer que, essas crises de desvalorização geram tensões políticas e sociais agudas. Tais crises são enfrentadas parcialmente de diversas formas e Harvey salienta como a engenhosidade humana e a ação política evitam que as mesmas dissolvam-se na barbárie, aproveitando para utilizar as crises como momentos impulsionadores do crescimento.

Entretanto, para entender como as crises são enfrentadas no capitalismo, qual o papel das políticas sociais – e especificamente da assistência - nesse enfrentamento e em que medida a dimensão espacial é estratégica para isso, é preciso, como sugere Harvey (2005), compreender melhor como as crises se formam e se desenvolvem, sistematizando, a partir do exposto anteriormente, a primeira questão que nos colocamos relaciona-se às formas pelas quais a dinâmica capitalista se apropria da dimensão espacial para a produção das desigualdades geográficas.

### **1.3 Crises de superacumulação e deslocamentos temporais: as formas de apropriação do espaço pela dinâmica capitalista.**

Pelo que vimos a dinâmica capitalista apropria-se intensamente da dimensão espacial, utilizando-a não apenas para sua reprodução, mas, centralmente, para a superação de suas crises e ampliação de sua ação, expandindo-se através de transformações de caráter técnico e organizacional em escalas<sup>18</sup> diferenciadas. Essas expansões, somadas à distinção geográfica, geram desigualdades geográficas que contribuem para delimitar relações de poder, de luta de classes e de comportamento coletivo.

A base impulsionadora, a busca pela superacumulação, produz forçosamente excedentes de capital e de força de trabalho – ambos acirrando conflitos e configurando-se pivôs centrais da crise desse modo de produção e também, para o autor, a grande contradição propulsora do crescimento do capital dentro de uma determinada lógica de desenvolvimento e impulsionadora da permanente necessidade de desenvolvimento, para sua superação, a partir da *apologia ao crescimento*.

No entanto, entendendo *o capital antes de tudo como relação social*, cuja dinâmica gera novos padrões de funcionamento e de comportamento e de regras sociais, o espaço se faz presente anunciado em diferentes dimensões e não apenas no óbvio âmbito da circulação.

---

<sup>18</sup> A escala é, portanto, algo relevante para as dinâmicas de funcionamento, socialização e reprodução do capital para o autor, na medida em que se constituem mediações de análise dos processos e relações sociais. Harvey (2004) compreende que a conexão entre a escala global e a escala de corpo permite a apreensão das dinâmicas políticas de produção do espaço capitalista e disputas em torno de projetos (HARVEY, 2004).

A primeira dimensão, no que se refere ao processo inicial de produção do excedente, ocorre fora do espaço da circulação. Os excedentes de capital e de força de trabalho, gerados na esfera da produção, são mobilizados a partir de processos diversos da acumulação primitiva, de expropriação do trabalho e de concentração geográfica (HARVEY, 2005, p.134).

A segunda demonstra que os excedentes também podem ser produzidos no espaço da circulação, sendo possível o lucro converter-se em capital, quando parte de sua obtenção é novamente investida na produção – sendo a única forma de sustento, por parte do lucro, da expansão necessária à sobrevivência do capitalismo.

O grande nó está na produção de excedente da força de trabalho, ocasionada, entre outras coisas, pelo desemprego gerado por mudanças tecnológicas e pela própria dinâmica do capital em manter um exército permanente de trabalhadores excedentes<sup>19</sup> como forma de aprofundar a desigualdade na relação de poder entre capital e trabalho, uma vez que, como vimos, a força de trabalho não é uma mercadoria como outra qualquer. Não cabe ao capital, por exemplo, o domínio direto sobre sua reprodução.

A coexistência dos excedentes de força de trabalho e de capital, fruto da superacumulação, gera profundas e cíclicas crises para dinâmica do capital e Harvey, na busca de compreensão sobre essa convivência, explica

como os deslocamentos espacial e temporal oferecem amplas oportunidades para a absorção dos excedentes, provocando, no entanto, conseqüências dramáticas para a dinâmica da acumulação (HARVEY, 2005, p.136).

A conjugação dessas duas dimensões oferece alternativas parciais às crises cíclicas do capital e ambas têm ligação visceral. Assim, Harvey parte do que ele considera as duas categorias básicas da existência humana: o espaço e o tempo

---

<sup>19</sup> Referimo-nos à expressão “exército industrial de reserva”, criada por Marx. O autor observa que “a verdade é que a acumulação capitalista sempre produz, na proporção de sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente” (MARX, 1996, p.731). Assim, segundo a Lei Geral da Acumulação Capitalista, quanto maior a produção de riquezas maior a geração de riquezas e de excedentes, tanto para capital, mas centralmente, para o trabalho, acentuando o pauperismo, pela disponibilidade da mão de obra e queda dos salários.

(HARVEY, 1989, p.187). E faz-se necessário, portanto, debater a fundo visando desnaturalizar a existência dessas duas categorias em nosso cotidiano.

Assim, para na concepção de Harvey

A história dos conceitos de tempo, espaço e tempo-espaço na física tem sido marcada, na verdade, por fortes rupturas e reconstruções epistemológicas. A conclusão a que deveríamos chegar é simplesmente que nem o tempo nem o espaço podem ter atribuídos significados objetivos sem se levar em conta os processos materiais e que somente pela investigação destes podemos fundamentar de maneira adequada os nossos conceitos daqueles (HARVEY, 1989, p.189).

No que tange a uma forma de expressão espacial da projeção do capital e sua relação com o tempo, a circulação do capital precisa ser concluída no *tempo de rotação socialmente necessário* (HARVEY, 2005, p.136), isto é, no tempo médio necessário para girar certa quantidade de capital em relação à taxa média de lucro sob condições normais de produção e de circulação.

No entanto, a pressão da competição impulsiona a aceleração do tempo de rotação a partir das mudanças tecnológicas e organizacionais, o que gera condições anormais de desvalorização da força de trabalho e também de produção de excedentes de capital<sup>20</sup>.

Como forma de enfrentamento dessas crises no tempo e no espaço, o capital tende a produzir mais inovações científicas e tecnológicas, que por um lado, contribuem com a aceleração de sua dinâmica de produção, mas também, em outro tempo, da criação ou provisão de infra-estruturas sociais e de serviços sociais, de educação ou de repressão, para “habituação dos trabalhadores” os quais, no longo prazo, podem contribuir para o fomento de “tempos de rotação agregados mais rápidos”, ao amenizar conflitos de classe gerados pelos excedentes da superacumulação e mesmo readequar mão de obra para as inovações organizacionais e tecnológicas.

O que Harvey nos informa é que, através dos investimentos sociais, “certa parte da circulação de capital desacelera para promover tempos de rotação acelerados para a parte restante” de forma a existir o que ele denomina de *equilíbrio dinâmico* em que os excedentes são absorvidos na criação de infra-estruturas físicas e sociais,

---

<sup>20</sup> Toda a transformação tecnológica e o processo de acumulação flexível, analisada por Harvey, colocam novas formas de apropriação do espaço pelas dinâmicas temporais de acumulação do capital, gerando novos sentidos e contradições (HARVEY, 1989, p.188).

facilitando a criação de excedentes adicionais (HARVEY, 2005,p.137) e, principalmente, da circulação do capital.

A resposta parcial encontrada pelo sistema para enfrentar a crise de sua produção de excedentes, então, é a procura do capital em obter tal equilíbrio dinâmico ao gerar infra-estruturas físicas e sociais as quais absorvam parte dos excedentes, permitindo a circulação do capital e facilitando a criação de novos excedentes.

À frente desses investimentos os quais visam prioritariamente o enfrentamento parcial das crises, encontra-se o Estado, marcadamente de classe, mas crivado por contradições e tensionado pela organização dessas infra-estruturas e promoção e gestão das políticas sociais.

Harvey (2005) utiliza um conceito chave para a compreensão do impacto da dinâmica capitalista sobre o espaço e sua conseqüente transformação em território, ao imprimir lógicas de funcionamento visando não apenas à reprodução do capital, mas à superação de suas crises.

As transformações das relações socioespaciais no capitalismo, têm como resultado a produção do que Harvey sintetiza no conceito de “coerência estruturada”<sup>21</sup>, relacionado à constituição e ao consumo de um determinado espaço pelo capital.

A organização do espaço pelas dinâmicas dessa relação social, do capital, nos permite denominar uma sutil diferença entre espaço e território: este último como um espaço com certa organização “orquestrada” pelas dinâmicas do capital e determinada pelas relações e conflitos sociais inerentes ao seu momento histórico e contexto cultural.

O autor sinaliza como

o globo nunca foi um campo nivelado em que a acumulação capitalista pudesse jogar o seu destino. Foi e continua a ser uma superfície intensamente variada, ecológica, política, social e culturalmente diferenciada. Os fluxos de capital encontram alguns terrenos mais fáceis de ocupar do que outros em diferentes fases de desenvolvimento (HARVEY, 2004, p.51)

---

<sup>21</sup> O conceito de “coerência estruturada” em HARVEY abrange “as formas e as tecnologias de produção (padrão de utilização de recursos pelas conexões inter-indústrias, formas de organização, tamanho de empresas) as tecnologias, as quantidades e qualidades de consumo (o padrão e estilo de vida tanto dos trabalhadores como da burguesia) os padrões de demanda e oferta de mão de obra (hierarquias das habilidades de mão de obra e processos sociais de reprodução, para assegurar a oferta dos mesmos) e as infra-estruturas físicas e sociais” (HARVEY, 2005, p.146).

Ainda, essa organização do espaço ocorre em grande parte via tecnologias de produção e organizacionais; implementação de infra-estruturas físicas e sociais; disposição e dimensionamento de indústrias e empresas, bem como interconexão entre elas, mas também a partir de mecanismos de repressão, impulsionando a produção de um território que consiste em “um espaço em que o capital pode circular sem os limites do lucro, com o tempo de rotação socialmente necessário sendo excedido pelo custo e tempo do movimento” (HARVEY,2005, p.146).

Essa anulação do tempo pelo espaço procura criar as condições necessárias de apaziguamento temporário dos conflitos, de reprodução da força de trabalho, de constituição de exército industrial de reserva e de produção de excedentes, capazes de alimentar o processo de acumulação do capital.

Mesmo que a dimensão territorial não se restrinja à existência e às atribuições do Estado, Harvey afirma que a percepção da “coerência estruturada” ocorre de forma muito mais clara *com a presença do Estado*, a partir do que podemos reconhecer como políticas reguladoras dos processos de trabalho, asseguradoras de um determinado padrão de vida dos trabalhadores, de condições de mobilidade e de remuneração da força de trabalho e, obviamente, das políticas sociais, reguladoras dos investimentos sociais requeridos pelo equilíbrio dinâmico nos quais os excedentes de capital são absorvidos.

Na realidade, cabe ao Estado assegurar o que o autor denomina de um mercado de trabalho relativamente coerente, ou seja, “um espaço em que a força de trabalho pode ser substituída numa base diária – com a extensão dessa substituição definida pelo custo e pelo tempo do movimento do trabalho diário” (HARVEY,2005), sendo esse um princípio importante de desagregação espacial e uma forma dos capitalistas, assegurando a variedade de substituições nos processos produtivos, superarem limites geográficos específicos. Mas, o Estado é apenas uma dessas muitas instituições mediadoras, influentes na dinâmica da acumulação e da luta de classes – e Harvey (2004) chama a atenção para o papel das finanças e do dinheiro, sendo esse último

no nível do mundo, uma certa representação universal do valor com que se relacionam os territórios (por meio de suas próprias moedas) e à qual os produtores capitalistas se adaptam em sua busca de alguma medida de seu desempenho e sua lucratividade (HARVEY, 2004, p.54).

Aqui fica-nos claro como as transformações histórico-geográficas e a dinâmica da acumulação conferem à espacialidade sentidos, conformando *territórios*<sup>22</sup>.

Parte da construção desses sentidos e da transformação dos espaços em territórios relaciona-se a essa capacidade de substituição de “partes” estratégicas nos processos de acumulação, especialmente da onde se extrai mais-valia. Há, portanto, a necessidade de vulnerabilidade da mão de obra, bem como a proximidade ou acessibilidade ao trabalho de vasto universo de trabalhadores sujeitos a qualquer sorte de relação trabalhista.

Entretanto, Harvey (2004) em seus estudos sobre o *Manifesto*<sup>23</sup>, investiga os limites que erigem obstáculos à criação do ajuste espacial por parte dos trabalhadores inseridos no processo de acumulação. As bases desiguais da relação, que expropria e submete esses sujeitos históricos, fragiliza condições para a construção de racionalidades voltadas à constituição do ajuste espacial do trabalho.

Estes são pontos importantes que consideramos ao se analisar os diferentes padrões de políticas públicas e sua relação com a construção dos territórios, desenvolvido no segundo ponto desse capítulo inicial.

O terceiro aspecto sustentado por Harvey para a garantia da expansão da acumulação capitalista e como expressão de sua apropriação do espaço, centra-se na formação de alianças regionais de classe como estratégia do capital para sua reprodução.

Em relação às alianças regionais, interpretação construída por Harvey, Marx sinaliza ao final de sua obra central, *O Capital*, sobre a importância do comércio internacional como lógica de expansão do capital. Essa dimensão macro, de contexto histórico das relações entre países, da necessidade de ampliação do

---

<sup>22</sup> Utilizamos o conceito de território para espaços cujas intervenções públicas e sociais são rearranjados, adquirindo novos sentidos. O território, como afirma Santos (2002), não é por si um conceito, mas, “só se torna um conceito utilizável para análise social quando o consideramos a partir do seu uso” (SANTOS, 2002, p.22). A proposição de Harvey de leitura sobre a relevância da dimensão espacial na reprodução da acumulação do capital, no permite desnaturalizar o espaço, compreendendo-o como arena de disputa de sentidos e construção de dinâmicas para os fluxos de capital, transformando-os em territórios.

<sup>23</sup> Em estudo específico do Manifesto do Partido Comunista, de Marx e Engels, Harvey(2004) dissecou a dimensão espacial presente no documento, problematizando a geografia do Manifesto e parte do princípio que a acumulação do capital sempre foi uma questão profundamente geográfica.

espaço do capital, relaciona-se com a necessidade do capital ampliar sua dinâmica, também com vistas à superação de suas crises internas.

Na reflexão pouco sistemática de Marx sobre o papel do espaço há referências à ampliação de mercados para assegurar o processo de acumulação, o que contribui para compreender as transformações sócio-produtivas, com fortes impactos territoriais a partir do século XX.

Para Harvey (2005), a partir dessas colocações, neste século, a sobrevivência do capitalismo foi assegurada apenas pela transformação das relações espaciais e pela ascensão e estruturas geográficas específicas. No entanto, essa ampliação tem um agente-chave, dentre outros. As denominadas alianças regionais contam com o protagonismo (mas não exclusividade) do Estado na sua organização e visam à defesa de valores já materializados e da coerência regional estruturada já alcançada. Essas alianças tendem a ter instabilidades, uma vez que, mesmo no âmbito das classes do capital, há diversidade de interesses e de lógicas de funcionamento, uma vez que “as diferentes frações do capital e do trabalho representam diversos interesses dentro de um território” (HARVEY, 2005, p.151).

Essas alianças pautam-se na necessidade de se estabelecer pactos minimamente necessários à acumulação e mesmo à garantia de condições para manutenção do padrão de vida dos trabalhadores (estes, por sua vez, também possuem fragmentados interesses e formas de organização, assim como os capitalistas).

Na construção e manutenção das alianças regionais, o Estado tem, portanto, papel protagonista. Embora não se limite a ele, a construção dessas pactuações regionais dá-se impulsionada pelo poder estatal, que tem o papel de mediar conflitos entre as classes, bem como intra-classes, com vistas à garantia dos processos de reprodução da dinâmica do capital (HARVEY, 2005).

No que se refere ao Estado, o autor problematiza uma compreensão dessa instância diferente da leitura leninista, a qual, segundo ele, procura conferir uma dimensão geopolítica às reflexões de Marx, introduzindo o conceito de Estado, como “o conceito fundamental pelo qual se expressa a territorialidade” (HARVEY, 2005, p.144).

Ao contrário disso, o autor não restringe a dimensão geográfica a uma teoria do Estado, embora sinalize sobre a fundamental importância da intervenção estatal na

formalização das relações de produção na construção de relativa coerência para o funcionamento do mercado de trabalho (HARVEY, 2005, p.146).

Destarte, sistematizamos a seguir a reflexão marxista e de Harvey sobre como a dinâmica capitalista se apropria da dimensão espacial para assegurar sua reprodução e qual a centralidade do Estado ao mediar a racionalidade capitalista de organização das políticas públicas, muitas vezes através das políticas públicas.

A grande contradição presente para o Estado capitalista é em relação à forma universalista a ser assumida por ele, enquanto esfera de disputa por interesses particulares de classe.

Neste ponto, Harvey avança na análise do movimento do capital, ao demonstrar os conflitos existentes intra-classes<sup>24</sup> os quais, no caso dos capitalistas, expressam-se claramente no processo de distribuição.

Essa e outras fragmentações geram potenciais disputas entre os capitalistas, cabendo ao próprio Estado a mediação desses conflitos através de mecanismos de regulação, pois “o Estado e, especificamente o sistema legal, possuem papel importante na sustentação e na garantia da estabilidade desses relacionamentos básicos” (HARVEY, 2005, p. 84).

O Estado, portanto, tem para Harvey, o papel de ser também árbitro dos interesses fracionários dentro da classe capitalista, de mediador de conflitos junto aos trabalhadores e dos conflitos entre as classes, visando garantir a reprodução social.

Compartimos da compreensão clássica de Engels, segundo a qual o Estado não é um poder de fora da sociedade, mas fruto das relações e contradições sociais em um estágio específico do desenvolvimento, sendo originado da contradição entre os interesses universais e os específicos de classe. É, necessariamente,

o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel e está rachada em antagonismos inconciliáveis, incapazes de serem exorcizados. No entanto, para

---

<sup>24</sup> Para ele, a forma de distribuição do excedente produzido encontra-se na fragmentação entre as formas de capital, mediadas pelo próprio Estado, decompondo com a homogeneidade no âmbito da classe capitalista ao gerar novas formas (e interesses, com potenciais conflitos) de capital: o industrial, o financeiro, o arrendatário e o mercantil, por exemplo (HARVEY, 2005, p. 85).

que esses antagonismos não destruam as classes com interesses econômicos conflitantes e a sociedade, um poder aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo no limite da 'ordem' e esse poder nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e progressivamente alienando-se dela é o Estado (ENGELS apud HARVEY, 1941, p.155).

O Estado é capaz de assegurar a pactuação permanente necessária à manutenção da coerência regional estruturada, fazendo-o através de suas "instituições legais, executivas, de participação e negociação política, de repressão e força militar", gerando como resultado alianças regionais de classe, estabelecidas a partir do aparelho estatal (HARVEY, 2005, p.152).

Esta é uma das formas concretas do Estado capitalista de assegurar a permanente coerência regional estruturada, tão fundamental à reprodução das condições geográficas de reprodução do capital e, conseqüentemente, da força de trabalho. Ainda, é preciso entender como ocorre esse investimento, ou seja, de onde saem os recursos dessa instância para o financiamento das intervenções públicas e, em particular, das políticas públicas.

#### **1.4 O fundo público, a dimensão territorial das políticas sociais e algumas indicações sobre as políticas de assistência social.**

Como vimos anteriormente, a dinâmica do capital tende a organizar o espaço através de investimentos em infra-estruturas e serviços sociais, visando à permanente construção da "coerência estruturada", isto é, das condições geopolíticas viabilizadoras do que Harvey denomina de "um mercado de trabalho relativamente coerente" (HARVEY, 2005, p.146). Para tanto, a dinâmica do capital promove ajustes temporais e espaciais, os quais implicam na "desaceleração" de seu processo incessante de busca de valorização, para obter o equilíbrio dinâmico com os demais processos integrantes dessa dinâmica, visando assegurar o tempo socialmente necessário para a produção da taxa média de lucro no processo de circulação.

Essa movimentação tem algumas conseqüências. Primeira, a absorção de excedentes, na criação de infra-estruturas e serviços sociais, ameniza parte dos conflitos de classe e permite também a readequação da mão de obra, frente às inovações organizacionais e tecnológicas. Segunda, há a criação de excedentes adicionais e de condições para que a dinâmica do capital possa fluir e expandir-se.

Nessa perspectiva, é possível analisar dinâmicas em territórios intra-urbanos e mesmo nas metrópoles, refletindo sobre as mobilidades nesses espaços e as soluções parcialmente construídas pela dinâmica do capital através dos investimentos em políticas públicas nos territórios para o enfrentamento de suas crises sistêmicas.

Por isso, antes de aprofundarmos avaliações quanto aos padrões de políticas públicas de assistência social, qualificamos o que compreendemos por dimensão territorial, com base no referencial teórico anteriormente trabalhado.

É a partir dessa abordagem que compreendemos a dimensão territorial das políticas não apenas pela materialização das mesmas no espaço, mas como estas se relacionam às estratégias de construção dos espaços desiguais e da diferença geográfica na implementação de ações com clara expressão territorial. Essa expressão visa à construção constante de sentidos na reprodução do capital e no enfrentamento das suas crises, gerando cada vez mais contradições inerentes a este modo de produção.

Partimos da constatação inicial que as respostas através de investimentos públicos podem ter diferentes objetivos e dimensões, porém todas se expressam, em alguma medida, territorialmente e essas diferenças engendram padrões diferenciados de políticas, propósitos de ação pública, enfoque de público alvo, modelos de gestão e de financiamento públicos variados.

Nosso pressuposto é que a expressão territorial das políticas necessariamente contribui para a conformação de territórios, para a construção de sua identidade para a denotação de sentidos aos espaços (SANTOS, 2000), com fortes impactos (positivos ou não) para a acumulação do capital e para a constituição da chamada cidadania. Mas, vivencia obstáculos e questões referentes ao delicado modelo histórico de construção do pacto federativo entre os entes que integram o processo de descentralização.

No espaço apresenta-se essa necessidade de disposição temporária da força de trabalho à pessoa possuidora do capital, de forma que o (a) trabalhador (a) não renuncie à propriedade da força de trabalho. A acessibilidade ao mercado, ao espaço de circulação de mercadorias, permite o encontro entre capitalista e

trabalhador em condições de “igualdade” e de “liberdade” para negociar suas mercadorias de suas propriedades.

A relevância do trabalho abstrato para a produção da mais valia já foi debatida por nós ao expor o achado de Marx ao investigar de perto a força de trabalho dentro da esfera da produção, percebendo seu protagonismo na produção do mais valor – o que permite o salto da transformação do dinheiro em capital.

Nas suas palavras

o possuidor de dinheiro precisa encontrar, portanto, o trabalhador livre no mercado de mercadorias, livre no duplo sentido de que dispõe, como pessoa livre de sua força de trabalho como usa mercadoria e de que ele, por outro lado, não tem outras mercadorias para vender, solto e solteiro, livre de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho. (MARX, 1988, p.136).

Essa lógica é regida pela condição essencial da força de trabalho que a transforma em mercadoria particular, diferente de todas, e refere-se à necessidade desse (a) trabalhador (a) oferecer sua corporalidade viva como mercadoria central no mercado de trabalho.

Marx (1988) define a força de trabalho como uma mercadoria particular “dada a existência do indivíduo” o que denota que “a produção da própria força de trabalho consiste em sua reprodução ou manutenção”. Portanto, isso traz conseqüências e faz com que, “em antítese às outras mercadorias, a determinação do valor da força de trabalho” contenha, por conseguinte, “um elemento histórico e moral” (MARX, 1988, p.137).

Para sua manutenção, portanto, o indivíduo precisa de meios de subsistência os quais definem esta “cesta” mínima necessária à reprodução da força de trabalho - advinda, teoricamente, através da remuneração pelo tempo de trabalho. Sua constituição vincula-se à realidade de cada país, de cada contexto cultural e histórico.

Logo, a inserção espacial do indivíduo em territórios dotados de sentido e que interagem nos processos de habituação, deve assegurar as condições básicas de reprodução da vida, garantindo algum grau de estabilidade nas contradições sociais como fundamento da condição de reprodução do capital.

O papel dos investimentos em infra-estruturas e serviços sociais a partir do Estado e personificado em políticas públicas, sempre tem relação com a busca constante dos ajustes espaciais, fruto de concessões do capital ou de conquistas de trabalhadores organizados visando à ampliação da cidadania<sup>25</sup>.

Destarte, à medida que é preciso construir alguma estabilidade para as condições de produção e de circulação, a mão de obra, bem como seu encontro com o capital, precisa se concentrar com alguma proximidade e/ou fluidez no território.

A constituição dos territórios, dotados de sentido a partir da dinâmica do capital demonstra que, se capital e força de trabalho se reúnem em algum ponto específico para ocorrer a produção, Harvey (2005) sinaliza que, se a fábrica é esse espaço de reunião,

a forma industrial de urbanização pode ser vista como uma resposta específica à necessidade de minimizar o custo e o tempo de movimento sob condições da conexão inter-indústrias, da divisão social do trabalho e da necessidade de acesso tanto à oferta de mão de obra como aos mercados e consumidores finais (HARVEY, 2005, p.146).

Assim, nos espaços urbanos e nos processos de urbanização, a dinâmica do capital tem mobilizado relações sociais e fomentado dinâmicas que desenham a questão social brasileira contemporânea.

As formas histórico-sociais que vêm tomando a questão social brasileira são marcadas por uma perversa lógica de desenvolvimento econômico e social desigual<sup>26</sup>, segregador e com nuances diferenciadas em nossa história. Em

---

<sup>25</sup> No que se refere à referência do conceito de cidadania, Paoli e Telles (2000) exemplificam que na luta pela redemocratização, um instrumento fundamental dos movimentos sociais “foi a apropriação da noção de cidadania que torna operacional sua visão ampliada de democracia. As origens da atual noção redefinida de uma nova cidadania, podem ser parcialmente encontradas na experiência concreta dos movimentos sociais no final da década de 1970 e nos anos 80. Para os movimentos sociais urbanos a percepção das carências sociais como direitos representou um passo crucial e um ponto de inflexão em sua luta” (PAOLI e TELLES, 2000, p.83). Na definição de Coutinho (2000), que considera cidadania como “a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada” (COUTINHO, 2000, p.50). Embora insuficiente para definir categoria tão dinâmica e constantemente em debate, consideramos esta uma das dimensões centrais para definição do quanto uma política contribui na constituição de sujeitos políticos ativos.

<sup>26</sup> A concepção clássica de Marx (1998) sobre desenvolvimento desigual afirma que a contradição do desenvolvimento do modo de produção capitalista assenta-se sobre a desigualdade entre o

particular, o endividamento do Estado causado pelo modelo de crescimento nacional-desenvolvimentista, da época da ditadura, apresenta rupturas em relação ao modelo neoliberal de reorganização do papel do Estado.

Essa produção dos excedentes pautada na expropriação tem o agravamento da questão social acirrado, quando da entrada do neoliberalismo nas pautas de gestão. Além disso, os antagonismos de classe e as crises geram instabilidade para os fluxos de capital. Acentua-se a isso crescente restrição redistributiva e concentração sobre a reprodução ampliada da riqueza socialmente produzida aprofundam essas relações, pautadas na desigualdade socioeconômica e no alijamento dessa riqueza socialmente produzida.

Há, porém, limites para essa segregação em relação à riqueza socialmente produzida - mesmo que isso não comprometa o processo de acumulação de reprodução do capital.

Vimos como a superacumulação, inerente ao modo de produção capitalista - isto é, a produção de excedente de capital e de força de trabalho -, aglutina uma relação propulsora da crise, impulsionando o capital para busca de ampliação, como forma de enfrentar parcialmente suas crises endógenas e acabando por gerar novas contradições. Segundo a Lei Geral da Acumulação Capitalista, ao produzirem os excedentes de capital, os trabalhadores produzem as condições que fazem de si mesmos uma população relativamente supérflua, pois “acumular capital é, portanto, aumentar o proletariado” (MARX, 1996, p.714) <sup>27</sup>.

Para tanto, ainda que o Estado não seja o único mediador das relações sociais, é preciso compreender como o Estado (capitalista) enquanto protagonista na mediação dos conflitos e investidor em condições que organizam o espaço de modo a permitir que a dinâmica do capital flua, o faz a partir de investimentos em políticas sociais e como estas, têm expressão e papel estratégico na construção de

---

desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, entre expansão das forças produtivas e as relações sociais na formação capitalista (IAMAMOTO, 2008, p.129).

<sup>27</sup> Para Marx (1996), pela composição do capital, realizada a partir do capital constante, isto é, dos meios de produção e de sua parte variável, da força de trabalho viva, o acréscimo da capital vai significar incremento extraído a partir da parte variável, gerando mais valia a qual se transforma em capital adicional que sempre se metamorfoseia em fundo adicional de trabalho. Com isso, a condição do proletário é, necessariamente, a condição do assalariado que produz e expande capital e é lançado à rua tão logo se torne supérfluo às necessidades do capital. Assim, um país é tanto mais rico quanto mais proletários possui (MARX, 1996, p. 714).

territórios férteis à reprodução do capital ou com capacidade de reinventar saídas parciais, porém permanentes às suas crises.

Embora as políticas públicas sejam na dinâmica da acumulação capitalista uma resposta parcial do capital à construção dessas condições para reprodução de seus modos de vida, expressam também conquistas por melhorias na qualidade de vida e uma melhor distribuição parcial na riqueza socialmente produzida.

Assim, para uma compreensão quanto aos paradoxos das políticas públicas no modo de produção capitalista; Couto (2004) afirma que é preciso partir do binômio concessão ou conquista, uma vez que há uma diversidade de análises quanto às políticas públicas, considerando-as ora voltadas para a manutenção da força de trabalho e da acumulação capitalista, ora como “um campo contraditório onde as demandas dos trabalhadores e sua disputa por ampliar direitos sociais ganham visibilidade, introduzindo a idéia de que elas se constituiriam numa conquista” (COUTO, 2004, p.60). O aprofundamento da reflexão sobre essas contradições encontra-se no capítulo seguinte, ao analisarmos a política de assistência social.

De todo modo, a força de trabalho é necessária à garantia das condições para reprodução de seus modos de vida, habituação, e, portanto, sua consolidação no território - mesmo que sirva parcialmente à reprodução da dinâmica da acumulação. Isso também permite o encontro e algum grau de organização dos trabalhadores na construção de mobilização para pressão por direitos, ainda que no quadro de fragmentação existente.

Ao se debater a assistência, bem como outras políticas sociais, como parte da estratégia de reprodução da força de trabalho<sup>28</sup> e de amenização dos conflitos entre quem compra e quem vende a força de trabalho, as relações sociais do capital, nas transformações contemporâneas consideram a dimensão espacial como estratégica para a construção de políticas, visando à construção e permanente busca da coerência estruturada.

Segundo Harvey (2005), quatro elementos fundamentais relacionam-se à produção da crise que impacta a coerência regional estruturada:

---

<sup>28</sup> Ainda que as políticas de assistência ou as demais não se dirijam, na contemporaneidade apenas aos que efetivamente vivem dentro do mundo do trabalho, de diferentes formas, essas ações têm papel fundamental na reprodução global do capital.

- (i) a necessidade de produzir e absorver excedente da produção de força de trabalho e de capital, que produzem pressões que extravasam para o exterior das regiões, como anunciamos anteriormente;
- (ii) as revoluções tecnológicas liberadoras da produção e do consumo dos limites espaciais;
- (iii) os efeitos adversos da luta de classes em um território, que impele capitalistas ou trabalhadores a buscar territórios com condições mais favoráveis à suas reproduções;
- (iv) as revoluções organizacionais do capitalismo, as quais permitem maior controle sobre espaços a partir da associação entre capitalistas.

Ainda assim a persistência da *coerência regional estruturada* é apontada como surpreendente pelo autor, sendo, então, parcialmente explicada a partir das intervenções públicas<sup>29</sup> para amenizar conflitos e permitir uma “repactuação” no território, a resolução temporária, parcial e pontual dessas crises sob a lógica do capital.

Com isso podemos afirmar que, para tentar, de forma permanente, responder ao agravamento da questão social e das novas indagações geradas pelos processos de reestruturação produtiva e fruto do complexo contexto de inserção subordinada do Brasil na economia globalizada, o Estado intervém com políticas públicas, tanto de infra-estrutura quanto de serviços fundamentais à reprodução da mão-de-obra, de forma a assegurar a dinâmica do capital.

Para tanto, se faz valer de *um mecanismo importante de financiamento da acumulação capitalista*, implementada a partir do que Keynes<sup>30</sup> definiu como a base da racionalidade de estruturação dos Estados de Bem Estar, em particular tendo como exemplos os existentes em países Europeus no período do pós-guerra, nos anos 1940 e do pacto fordista, ao início dos anos 1970: o *fundo público*.

---

<sup>29</sup> Harvey (2005) explica parte dos investimentos públicos nas condições criadas pelo Estado no campo de infra-estruturas específicas voltadas à melhoria de mobilidades espaciais do capital e da força de trabalho (2005, p.147).

<sup>30</sup> Behring (2006) demonstra em breve resgate histórico as condições para a conformação do Estado de Bem Estar Social e do berço das políticas sociais. Segundo Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos realizando investimentos ou inversões reais que atuem, nos períodos de depressão, como estímulo à economia (BEHRING, 2006, p.8).

O financiamento de políticas públicas, por parte do Estado no pós-guerra, conformava uma estratégia defensiva do capitalismo (BEHRING,2006) em momento de exposição a uma sorte de determinantes históricos que colocavam em questão o modelo econômico liberal, dentre os mais relevantes: a revolução Russa, a estruturação do modelo fordista de produção, com o conseqüente fortalecimento das classes operárias, a depressão econômica do pós-guerra.

Este, como uma esfera pública regulada, pactuada e institucionalizada, imprime à dinâmica do capital, lógicas complexas de funcionamento onde a valorização e a acumulação não são os únicos pressupostos por si, mas conseqüências de um novo ordenamento das relações sociais capitalistas.

Oliveira (1998) demonstra, desta forma, como o próprio excedente produzido pela acumulação capitalista conforma o fundo público, o qual, por sua vez, financia<sup>31</sup> a própria acumulação capitalista, a partir da criação das condições para sua reprodução.

Assim, o fundo público, descrito como uma esfera pública com institucionalidade e regras, ainda que sirva à reprodução do capital, contradiz aparentemente a sua finalidade última, ao se constituir como um recurso proveniente de excedentes, mas, não automaticamente voltado para a produção de valor<sup>32</sup>. É importante reforçar, também, o papel contraditório do fundo público, por se constituir tanto um mecanismo de financiamento das condições para reprodução do capital, sem abrigar possibilidades de valorização, mas, ao mesmo tempo, expressar possibilidades de disputas de sua aplicação na redistribuição da mais valia (IAMAMOTO,1998).

---

<sup>31</sup> Para além disso, essa esfera pública - o fundo público - modifica a dinâmica de construção da taxa de lucro individual de cada capital, conforme Marx anunciava. Para Oliveira é "a partir da alocação de uma parcela do fundo público que a taxa de retorno ou seu equivalente, a taxa de lucro, é calculada" (OLIVEIRA, 1998, p.32), influenciando na auto-remuneração do capital.

<sup>32</sup> Para tanto, o fundo público constitui-se numa esfera pública, com regras universais, e origem de recursos a partir dos excedentes do capital e do trabalho, captados pelo Estado a partir de percentual oriundo das taxas e impostos destinado a este.

Para a autora

o Estado buscava canalizar o fundo público tanto para o financiamento do capital, quanto para a reprodução da força de trabalho, movido pela lógica de que, para impulsionar a produção, há que ampliar mercados e preservar certo poder aquisitivo da população, capaz de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamização da economia” (IAMAMOTO, 1998, p.30).

Coube, portanto ao Estado, segundo lamamoto (1998), viabilizar salários indiretos através de uma rede pública de serviços sociais, liberando parte da renda para o consumo de massa e dinamização da economia.

Talvez um dos grandes saltos de análise em torno da teoria keynesiana seja o fato de essa esfera refletir um espaço permanente de tensão e de negociação / pactuação, como um reflexo de que o Estado de Bem Estar capitalista, ainda que não tenha deixado de ser um estado classista, não é mais o “comitê executivo da burguesia” e constitui-se em uma esfera de disputas, de condensação das lutas de classes (POULANTZAS *apud* OLIVEIRA,1998, p.38).

Destarte, durante décadas, centralmente a partir da lógica *keynesiana* de organização da economia capitalista em países centrais, pautado nos diferentes modelos de *Welfare State*

o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da acumulação de capital,de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA,1998, p.19).

Essa natureza de financiamento dos pressupostos necessários ao processo de acumulação é considerada tão relevante para Oliveira (1998), que poderia ser compreendida mesmo, em certos casos, quase como uma forma de “acumulação primitiva”.

Essa comparação tem por base a magnitude de sua capacidade de financiamento. Este, por sua vez, volta-se para um amplo espectro temático e setorial de políticas públicas necessárias à reprodução da dinâmica do capital, e traz na sua contra-face, a melhoria da qualidade vida dos trabalhadores, o financiamento da ciência e da tecnologia (ou ao aprimoramento dos meios de produção), diferentes formas de subsídio à produção e, ao mesmo tempo, permite a aquisição de bens de consumo por parte dos trabalhadores, os quais asseguram sua habituação, por exemplo.

Assim, o fundo público pode ser considerado insubstituível no processo de acumulação do capital, por ter relevante papel de mediação das contradições desse sistema e, ao mesmo tempo, de impulsionar formas de progresso técnico, as quais acirram as contradições da dinâmica capitalista (OLIVEIRA, 1998).

A grande contribuição desse autor é explicitar a dimensão e o papel de anti-valor dessa esfera, onde os recursos que a compõem, oriundos do excedente do capital e também adquiridos através de contribuições de taxas e impostos dos trabalhadores, não apresentam natureza de capital, nem de dinheiro, mas sim uma dimensão de investimentos em bens, equipamentos e serviços não valorativos *aprioristicamente*, e que são fundamentais às relações sociais, à sociabilidade.

Assim, pode ser, por um lado, compreendido como concessões do capital no processo de desaceleração de sua dinâmica de valorização para absorção do excedente do trabalho, ou ao menos, amenização de conflitos gerados pelo acirramento dessas contradições. Por outro, pode ser percebido também como avanço e conquista advinda das pressões exercidas por segmentos das classes trabalhadoras, na medida em que efetivamente expressa-se através de investimentos<sup>33</sup> que auferem melhoria de qualidade de vida e fortalecem formas de apropriação dos trabalhadores sobre o Estado.

Nesta lógica, o autor considera que

a estruturação da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do Estado e a sua dominação exclusiva. Ele permite, dentro dos limites das 'incertezas previsíveis' avanços sobre terrenos antes santuários sagrados de outras classes ou interesses, à condição que isso se passe através de uma re-estruturação da própria esfera pública, nunca de sua destruição (OLIVEIRA, 1998, p.39).

Essa abordagem introduz a análise sobre o papel do *fundo público como mecanismo estatal financiador dos investimentos em políticas públicas*. A afirmação anterior materializa o mesmo como um dos mecanismos de garantia da coerência estruturada, ao ser o financiador de políticas públicas que permitem a construção do equilíbrio dinâmico fundamental à lógica do capital.

---

<sup>33</sup> É no sentido de produção de anti-mercadorias sociais que o fundo público assume a contraditória faceta de, oriundo da dinâmica capitalista, da contradição fundamental entre capital e trabalho, produzido e gestado no âmago de um estado classista, constituir-se em recursos que não são capital, e que contribuem para a desmercantilização da força de trabalho (OLIVEIRA, 1998).

A relação entre o financiamento das políticas públicas através de recursos oriundo da desaceleração do capital é uma das estratégias de enfrentamento parcial das crises endógenas pela dinâmica do capital e tem por base a permanente necessidade de enfrentamento das contradições geradas pela desigualdade fundante desse modo de produção – lidar com a conflituosa coexistência de excedentes de capital e de força de trabalho.

Essa contradição é a condição que mais interessa a Harvey na sua investigação. Ou seja, o autor busca compreender como ocorre a coexistência desses excedentes, como a dinâmica do capital enfrenta as crises que gera. Sua hipótese central é que esse enfrentamento parcial ocorre a partir dos deslocamentos temporal e espacial, a permanente busca do ajuste espacial, o que provoca consequências dramáticas para a dinâmica da acumulação (HARVEY, 2005, p.136).

Como modo de manter essa contradição, os deslocamentos temporais e espaciais são compreendidos por Harvey da seguinte forma: se parte desse excedente é continuamente gerada a partir do processo de circulação e investimentos do capital em ciência e tecnologias, bem como em serviços sociais os quais fomentam a “habituação dos trabalhadores” e têm impactos de longo prazo para absorção de excedentes, Harvey afirma que parte do capital desacelera para assegurar tempos de rotação mais acelerados para as partes restantes – e aqui que vinculamos a esse tempo da desaceleração o papel do fundo público enquanto financiador das ações do Estado, sem visar, a priori a acumulação.

Ou seja, o fundo público, na dinâmica da acumulação, não é variável produtora de valor. Mas, financia parcialmente e em tempo próprio, as condições necessárias à acumulação. Esse processo explicita-se no contexto da reestruturação produtiva e da reorientação das funções do Estado, visando gerar competitividade (BEHRING, 2003). Sendo assim,

É evidente a reorientação do fundo público para as demandas do empresariado, combinada à queda da receita engendrada pelo ciclo depressivo e à diminuição da taxa sobre o capital, que alimentam a crise fiscal (BEHRING, 2003, p.63).

Nesse complicado processo, parte dessa desaceleração pode ser compreendida como os investimentos, através de políticas públicas sociais, materializadas tanto

no que se refere às infra-estruturas necessárias à reprodução da força de trabalho e à sociabilidade nesse modo de produção, quanto aos serviços e benefícios voltados às classes trabalhadoras tenham estas o *status* e formas que tiverem. Estes, por sua vez, contribuem para formatar os modos de vida e a habituação dos trabalhadores.

Portanto, a expressão territorial de políticas públicas sociais é fruto de uma racionalidade sistêmica, impulsionada pela permanente superação de contradições geradas por um modo de produção pautado no antagonismo de classes, na desigualdade e na instabilidade.

O que nos importa é compreender como o alcance territorial e o escopo das políticas, isto é, o padrão da ação pública implementado pelo Estado, assume diferentes formas e mesmo contradições, ao serem determinadas pelo seu modelo de financiamento e por padrões de gestão com vistas à garantia dos fluxos de capital. Nossa hipótese é que, se a variável territorial sempre esteve presente, ainda que não considerada como relevante na conformação dos padrões de políticas públicas, tampouco é elemento incidental ao desempenho das políticas.

Isso é reforçado pela crescente tematização do território na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas – em particular as do campo da assistência social.

O território, na perspectiva que adotamos, tem relevância ao não existir nem ser estruturado acidental ou “naturalmente”. Portanto, é fruto da luta de classes, dos avanços tecnológicos e da permanente necessidade de expansão e de reprodução da acumulação capitalista. A territorialização necessariamente expressa-se como um elemento estratégico à fluência do capital e como uma das bases materiais para constituição de respostas às contradições geradas pela própria dinâmica capitalista. A dinâmica desigual de acumulação e as contradições inerentes ao sistema, bem como as estratégias de luta de classes e o enfrentamento das desigualdades no território a partir de políticas públicas, necessitam considerar os níveis desiguais da geografia capitalista.

Essa importância da fluência do capital permite que a coerência estruturada seja reforçada informalmente via a criação de culturas, de consciência nacional, regional

e local, a partir, inclusive, de tradições de organização e de luta de classes expressas nos e constituinte dos territórios (HARVEY, 2005).

Parte da riqueza socialmente transferida, captada pelo Estado sob a forma de fundo público, firma-se com parcelas da reprodução da força de trabalho, sendo

uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão desses custos do 'custo interno da produção' e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em algumas sociedades nacionais, uma parte de percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato (OLIVEIRA, 1998, p.22).

O financiamento e a imprescindibilidade dessa esfera pública, advinda dos excedentes, fazem da mesma um espaço de disputa sobre o sentido, padrão, formato e mecanismos de controle social de políticas públicas na sociedade capitalista, em especial em países como o Brasil, cuja Constituição Federal de 1988 apregoa a implementação de políticas públicas a partir de sistemas nacionais descentralizados, com sistemas públicos de financiamento visando assegurar seu caráter universalista e democraticamente controlado.

No entanto, os poucos avanços na apropriação sobre a gestão parcial dos destinos do fundo público ocorrem marcados pela desigual relação de poder entre capital e trabalho, fruto do modelo histórico de desenvolvimento sob a égide do capitalismo.

Essa produção dos excedentes pautada na expropriação fomenta o agravamento da questão social, dos antagonismos de classe e das crises que geram instabilidade para os fluxos de capital.

Destarte, é preciso compreender como o Estado (capitalista), enquanto protagonista na mediação dos conflitos e investidor em condições que organizam o espaço de modo a permitir que a dinâmica do capital flua, o faz a partir de investimentos em políticas sociais e como estas, têm expressão e papel estratégico na construção de territórios férteis à reprodução do capital ou com capacidade de reinventar saídas parciais, porém permanentes às suas crises.

Dentre as diferentes formas de investimento, Leroux (1986) afirma que o trabalho social<sup>34</sup>, como serviço público tem sua orientação definida pelo Estado, e a maior

---

<sup>34</sup> Como a autora denomina o serviço social, na Europa, âmbito de sua investigação histórica. Este é o conceito com paralelo ao de assistente social no Brasil, o termo trabalhador social é utilizado na Europa, como tradução de *social worker*. Para a maioria dos países de língua espanhola, na América Latina, o termo é *trabajador social*, sendo a profissão de serviço social, *trabajo social*.

parte de seu financiamento assegurado por fundos públicos. E assim sendo, os trabalhadores sociais (assistentes sociais) “são, em sua maioria, remunerados com fundos públicos” (LEROUX, 1996, p.82).

Se a ação pública sempre apresentou impacto territorial e, na perspectiva *durkheimniana*, propiciou parcial controle social sobre os conflitos a partir de processos de urbanização com vistas à organização da acumulação capitalista, é importante ressaltar que a relação dos serviços sociais com os direitos e a própria construção da cidadania sempre ocorreu marcada pelo contexto, limites e possibilidades do lugar e da história. Destarte, a luta pelos direitos ocorreu historicamente dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação e assim, “as pessoas se tornavam cidadãos à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado” (CARVALHO, 2004, p.12).

A crise dos Estados-nação e a internacionalização do capital, fragilizando o poder dos Estados e imprimindo padrões de políticas similares aos países em desenvolvimento com vistas à garantia das condições de acumulação do capital no seu processo de internacionalização, “recoloca em pauta o debate sobre o problema da cidadania, mesmo para países em que ele parecia estar razoavelmente resolvido” (CARVALHO, 2004, p.13).

Assim, acreditamos que uma das formas de se compreender como ocorre a construção dos direitos e da cidadania no contexto da dinâmica de acumulação capitalista, ocorre a partir *da desnaturalização da dimensão territorial das políticas públicas*, contextualizando historicamente a produção - e reprodução - do espaço no âmbito da complexa lógica de reprodução da acumulação do capital, a partir da sua forma hegemônica e considerando a sua internacionalização. Esses elementos são fundamentais para compreensão dos determinantes do aprofundamento e do desenho da questão social brasileira contemporânea.

Na produção e reprodução das condições para acumulação, a dinâmica do capital constrói novas e mais profundas contradições, fomentando também, assim como a diversificação dentro da classe capitalista, a fragmentação das classes trabalhadoras<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Para Pastorini (2002) esse agravamento da questão social decorre dos processos de reestruturação produtiva e conseqüentes mudanças no mundo do trabalho, quando a precarização das relações de produção e o aumento do desemprego contribuem para uma profunda

As crises geradas pela superacumulação re-atualizam sempre a chamada questão social e colocam à dinâmica do capital a necessidade de re-apropriação permanente dos espaços e reinvenção dos sentidos dos territórios.

Uma das formas de disputa de sentidos tem sido o investimento da dinâmica do capital em fortalecer uma leitura dicotômica entre investimentos “sociais” e “econômicos”, expressa inclusive, em uma hierarquização onde a economia mobiliza recursos vultosos e destina recursos residuais para investimentos no “social”.

Ainda que excedentes consideráveis do capital sejam investidos em políticas sociais, essa dicotomia permanece uma vez que, como sabemos, as políticas sociais não têm sido capazes (ou não se pautam por essa intencionalidade) de reverter o quadro de desigualdades sociais e de permanente violação de direitos.

Afirmamos, portanto, que própria dinâmica capitalista constrói permanentemente a representação social da dicotomia entre social e econômica, como se essas esferas não tivessem integração, muito menos não fossem inter-determinadas.

Os chamados investimentos ou gastos sociais têm sido historicamente a contra-face das políticas econômicas, ou seja, têm servido como forma de investimento na criação de condições permanentes de renovação da coerência estruturada necessária à fluência do capital nos territórios dentro de um quadro cada vez mais profundo de agravamento da questão social, tendo como um de seus reflexos a complexificação das classes trabalhadoras, de seus interesses e conflitos. Essa contradição, por sua vez, contribui com a criação permanente dos excedentes de força de trabalho capazes de alimentar partes do sistema.

A fundante “questão social” capitalista assume, assim, novos contornos históricos gerando desestabilizações nos esforços de construção da coerência estruturada pelo capital.

---

*heterogeneização* das classes trabalhadoras, acentuando sua vulnerabilidade frente ao capital e sujeição a toda sorte de trabalho. Iamamoto (1998) e Teles (2000) também defendem o fundamental papel das transformações no mundo do trabalho e sua relação com a complexificação da questão social.

Com a estratégia do capital em transnacionalizar-se e, aparentemente, não estar em lugar nenhum, ele surge em todos os lugares, expressando-se a partir de e utilizando, segundo nossa hipótese, determinados modelos de intervenção no território.

A disponibilização temporária da força de trabalho relaciona-se, como vimos, à localização dos (as) trabalhadores (as) e à acessibilidade ao trabalho e, assim, “os capitalistas individuais, em virtude de suas decisões localizacionais específicas moldam a geografia da produção em configurações espaciais distintas” (HARVEY, 2005, p.146).

Essas condições se inter-relacionam visceralmente, e assumem formatos dinâmicos e particulares a cada momento de desenvolvimento dos antagonismos que movem as relações capitalistas, especialmente nas grandes regiões metropolitanas brasileiras.

Como o Estado internaliza mecanismos políticos que refletem a luta entre capital e trabalho, uma de suas funções-chaves deve ser organizar e transferir determinados benefícios e garantias aos trabalhadores, ainda que isso não responda ao imediato interesse da classe capitalista - ou de suas fragmentações (HARVEY, 2005, p.87).

No entanto, essas garantias não afetam as condições estruturais de reprodução do capital, assentadas sobre a propriedade privada e, particularmente, sobre a propriedade dos meios de produção (GRAMSCI, 1979).

E, para além disso, se por um lado essa complexificação alimenta a dinâmica do capital traz, por outro, consequências graves e o desafio de responder com políticas e intervenções públicas aos eminentes conflitos no território, determinadas pelo contexto de um modelo de desenvolvimento.

A perspectiva de análise que adotamos nos permite, portanto, afirmar que a compreensão da dimensão territorial deve considerar centralmente as estratégias espaciais da dinâmica do capital visando a perpetuação da acumulação. É preciso considerar ainda que esse processo traz consigo as contradições inerentes à luta de classes na sua diversidade de expressões e determinantes particulares dos avanços tecnológicos.

O tensionamento em suas dimensões social, econômico e cultural gerado pela necessidade apologética ao desenvolvimento faz, com que a busca permanente

pela coerência estruturada viabilizadora dos fluxos de capital, seja permanentemente passível de ruptura. O Estado é agente chave tanto no impulsionamento das ampliações de escala para reprodução capitalista, quanto na estruturação de mecanismos de atenuação dos conflitos sociais, com respostas às parciais garantias de direitos, com políticas e investimentos públicos de ordenamento dos espaços.

A territorialização, na concepção que partilhamos com Harvey, necessariamente reflete esse tensionamento em suas múltiplas dimensões e abriga dinâmicas acirradas, geradas pela própria natureza de busca da superacumulação de capital e dos excedentes de trabalho. Fomenta, assim, a necessidade de destituição dos excedentes, seja na ampliação de escalas, seja na própria fragilização de serviços sociais e do espaço físico, agravando ainda mais a necessidade de mudança de escala do capital.

O território como categoria de análise é, portanto, a delimitação dinâmica e relacional do espaço enquanto síntese das contradições da luta de classes e dos avanços tecnológicos no modo de produção capitalista.

Nessa lógica, a produção geográfica do espaço, necessariamente pauta-se pela desigualdade gerada pela dinâmica da reprodução da acumulação e isso agrava, em momentos agudos, a crise social e política nos territórios. As políticas sociais, em consonância com as diretrizes econômicas que orientam o modelo de desenvolvimento em curso, ainda que historicamente não tematizem o território, existem tanto na direção da absorção de excedentes, quanto na perspectiva de atendimento parcial às demandas dos(as) trabalhadores(as), para contribuir com a constituição da coerência regional estruturada.

Na atualidade, mais precisamente desde os anos de 1990, quando das primeiras experiências de descentralização - bastante vinculadas à municipalização - a categoria de território emerge, adquirindo paulatinamente crescente relevância no âmbito da assistência social.

Na sistematização da conformação histórica da profissão, como vemos no capítulo seguinte, a emergência do território como dimensão estratégica de construção da política, ou mesmo de sua análise, aparece em momentos diferentes, quase sem sistematizações teóricas. A maior expressão dessa dimensão e seu adensamento

como categoria de análise de fato passa a ocorrer a partir da década de 1990, sendo mais claramente citado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Partindo dessas referências, utilizamos alguns critérios para investigar qual concepção de território foi incorporada pela Política de Assistência Social (PNAS) e em que medida, de fato, a concepção anunciada pela política constitui mecanismos e diretrizes formais para sua incorporação nos municípios.

Ou seja, nossa investigação centra o foco na percepção que “apenas” descentralizar e municipalizar, ainda que produzam impactos territoriais da política pública em questão, não são nem sinônimos, nem tampouco são procedimentos que contribuem para tematizar claramente o território.

Os preceitos de descentralização e de municipalização encontram-se em parte da legislação, como vemos no capítulo 3. No caso da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), esta anuncia o reconhecimento da dimensão territorial como estratégica à sua efetividade, como resolução jurídica, política e institucional da descentralização anunciada na Constituição Federal, propondo investir na construção territorial da proteção social a partir da formação do sistema único de assistência social (SUAS) - cujo principal mote é *sua territorialização com vistas à universalização da assistência como um direito de cidadania*.

Destarte, apresentamos no capítulo 3 alguns critérios que possam contribuir para a análise da incorporação do conceito de território no processo de implementação da política de assistência social, a partir da leitura de seu arcabouço jurídico central.

Para tanto, abordamos nos capítulos posteriores os debates em torno de experiências de territorialização, problematizando se o conceito de territorialização remete, automaticamente, à garantia de direitos<sup>36</sup> de cidadania na perspectiva da seguridade social, e se contribui para enfrentar o agravamento da chamada questão social, especialmente em regiões metropolitanas.

---

<sup>36</sup> Utilizamos a referência clássica de Marshall (1967) ao combinar três dimensões fundamentais à concretude da cidadania plena: a dos direitos civis, políticos e sociais. Em síntese, o primeiro, vinculado à garantia das liberdades individuais, o segundo ao livre exercício da participação e do voto e o terceiro, vinculado ao direito à participação na riqueza socialmente produzida e fundamenta-se no pressuposto da justiça social.

## Capítulo II – O território e as políticas de assistência: influências da questão urbana na disciplina de serviço social.

**N**o capítulo atual nosso propósito é mapear alguns marcos históricos da emergência do urbano e das práticas de assistência social, assim como elementos do rebatimento no debate acadêmico-profissional do serviço social da presença da categoria território no âmbito da assistência social.

A obra de Harvey contribui estruturalmente para nossa análise ao refletir e desmistificar a categoria de espaço, demonstrando como esta é uma categoria humana, a qual é tratada, na maior parte das vezes, como “um fato da natureza, naturalizado através de atribuições de sentidos cotidianos comuns”, tendo raramente seus sentidos discutidos (HARVEY, 1989, p.187-188).

Nesse momento analisamos o quanto a emergência e a trajetória da assistência social e sua relação com a constituição da profissão de serviço social<sup>37</sup> no âmbito da divisão social e técnica do trabalho têm como contexto e influência as contradições e conflitos da conformação do urbano, acompanhando visceralmente a constituição e complexificação das cidades.

Entretanto, tanto para as políticas públicas estatais quanto no âmbito da própria profissão, o *território* apenas passa a ser tematizado a partir dos anos de 1990 como um dos componentes relevantes; como um dos instrumentos de análise da questão social, orientando a proposição de políticas públicas. Ainda assim veremos como esse debate sequer é expresso na tardia regulação da assistência, em sua Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Segundo nossa hipótese, mesmo que a categoria território venha adquirindo crescente importância para elaboração, implementação e análise de desempenho das políticas sociais, é um instrumento em construção – e em disputa sobre seu

---

<sup>37</sup> Ressaltamos a necessidade de distinção entre (i) a assistência social, como um campo de ação pública, o qual elenca um conjunto de procedimentos marcados histórica e socialmente para enfrentamento das expressões da questão social e que não abriga apenas profissionais de serviço social e (ii) a profissão de serviço social, a qual, por sua vez, é uma profissão, cuja inserção não restringe-se ao campo da assistência social. Como tal precisa ser compreendida a partir de diversos determinantes sócio-históricos e no âmbito da divisão sócio-técnica do trabalho. Essas duas dimensões, que possuem relações, serão trabalhadas nesse capítulo e por vezes parecem confundir-se. Mas chamamos atenção para essa distinção.

significado e possibilidades metodológicas de utilização - como variável relevante da política de assistência na perspectiva de universalização de direitos de cidadania. É essa assertiva que procuraremos fundamentar.

Neste sentido, elaborações sobre a relação políticas urbanas e de assistência social, ocorrem mais tardiamente e de forma pontual – visto que o que impulsiona a referência no conceito de território para formulação de políticas e para se pensar a intervenção nas cidades possui relação mais direta com os desafios postos à descentralização das políticas públicas, em especial, com os experimentos de implementação da assistência social no âmbito da gestão nos municípios a partir dos anos de 1990.

Partimos do princípio que os problemas e as contradições urbanas sempre tensionaram as práticas de assistência social, *assim como estas sempre apresentaram expressões espaciais*.

Tardiamente, acabam em alguma medida sendo tematizadas a partir da categoria território. Se é apenas nos anos de 1990 que a categoria território passa a ser mais cuidadosa e criticamente abordada pela produção teórica na área, abrindo diálogos com autores de outros campos disciplinares, como a geografia e o planejamento urbano, a literatura da área, em especial a produção teórica que historiciza<sup>38</sup> a profissão de serviço social, demonstra essa imbricada relação entre processos de urbanização, seus conflitos e emergência da assistência na conformação do enfrentamento da questão social.

Não obstante, em contraposição à proposta constitucional de universalização de direitos, as políticas sociais de corte neoliberal, financiadas por organizações multilaterais, em especial a partir das medidas de ajuste fiscal<sup>39</sup> imposta aos - denominados – “países em desenvolvimento”, já operavam com princípios de territorialização dos investimentos, a partir de investimentos mínimos e focalizados

---

<sup>38</sup> Anteriormente, há em produções teóricas de autores como Yamamoto e Carvalho (1991), entre outros, análises históricas que contextualizam a emergência da profissão e qualificam a questão social em diferentes momentos, tendo como “pano de fundo” a urbanização.

<sup>39</sup> Soares (2001) ressalta que “no que diz respeito à tão propalada estratégia de descentralização utilizada pelas políticas neoliberais, ela não tem como propósito democratizar a ação pública e sim viabilizar a privatização, deixando para o nível local a responsabilidade do financiamento, da administração e da produção de serviços” (2001, p.47).

do Estado, visando assegurar o enfrentamento da pobreza com foco nas populações mais vulneráveis.

Combinam, assim, intervenções urbanas com políticas sociais sob a lógica de “combate à pobreza” e voltam-se à reprodução da vida junto aos grupos escolhidos. Essa abordagem não apresenta consonância com a proposta constitucional de criação de grandes sistemas nacionais de políticas públicas, financiadas a partir de fundos próprios e voltadas à universalização do direito<sup>40</sup> e, ainda assim, vemos no terceiro capítulo como esta encontra lugar e destaque no Estado brasileiro.

A compreensão sobre o conceito de território, com base em elementos da proposição de Harvey<sup>41</sup>, visa partir do entendimento sobre como a dinâmica de reprodução e de acumulação capitalista necessita da dimensão espacial, incidindo sobre sua produção e reprodução e dotando este de significados, sentidos e enfrentando seus conflitos – tornando-os territórios.

Para nós, essa referência permite sinalizar, ao longo desse capítulo como o espaço passa a ser dotado de sentidos dentro da lógica de reprodução da acumulação, com toda a sorte de riquezas, complexidades e contradições que a dinâmica de acumulação capitalista fomenta.

Nessa linha de argumentação, o capítulo divide-se em três subitens. Inicia-se com um breve resgate do processo de urbanização no Brasil, ressaltando elementos relevantes para a contextualização da emergência da assistência social no âmbito da conformação dos espaços urbanos, sua relação com o enfrentamento da chamada questão social no Brasil a partir da combinação entre as intervenções “físicas” e “sociais” no espaço.

O contexto do enfrentamento da questão social brasileira no começo do século XX é marcado pela crescente intervenção estatal na regulação das relações sociais, tendo como referências as particularidades da cultura de práticas filantrópicas brasileiras e

---

<sup>40</sup> Para maior aprofundamento sobre os impactos do Ajuste Fiscal promovido a partir do Consenso de Washington sobre o padrão de políticas públicas e de investimentos pautados pela lógica do ajuste fiscal, ver em Soares (2001).

<sup>41</sup> Harvey sinaliza como a histórica disjunção entre espaço e tempo e a conseqüente dificuldade de se considerar o espaço como categoria de análise de importante relevância como o tempo, para os teóricos sociais (como Marx, Weber, e Adam Smith, entre outros), os quais privilegiam em suas formulações o tempo, têm forte relação com a noção de progresso e a cultura de “compartimentalizações do pensamento ocidental” (HARVEY, 1989, p.190).

sua influência (e mesmo convivência) na transformação da assistência social em política pública. Analisamos em que medida essas práticas possuem expressão territorial permeando, influenciando e disputando sentidos quanto à constituição do urbano, ainda que esses não fizessem parte de sua intenção inicial.

Vemos como a questão social, fortemente marcada pela conformação do urbano, coloca à assistência social uma relação privilegiada com as cidades<sup>42</sup>, contribuindo para a dotação de sentido dos espaços urbanos e, na sua complexificação, metropolitanos.

Consideramos como o processo de urbanização, as contradições e segregação sociais - ingredientes da chamada questão social -, impulsionam a crescente intervenção do Estado, cujo conjunto de intervenções é marcado pela lógica de modernização conservadora (BEHRING, 2003).

Esta traz consigo a criação de direitos, inicialmente trabalhistas e previdenciários, misturados às ações sociais privadas de caráter filantrópico sendo implementadas de forma periférica, até que o Estado passa a assumir políticas sociais como uma das formas de enfrentamento dos conflitos urbanos<sup>43</sup>. Esses elementos permitem compreender a tortuosa construção histórica, em nosso país, das concepções de cidadania e de direitos a partir da conformação do Estado brasileiro e de sua expressão através da intervenção pública dos espaços urbanos.

Como um dos desdobramentos desse debate, em oposição ao ritmo acelerado de modernização, é lenta e contraditória a construção da garantia de direitos de uma forma geral e veremos em que medida no contexto das desigualdades e contradições de nossa sociedade, o campo da assistência social consolidou uma cultura cidadã do direito à assistência social, como enunciado pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93).

---

<sup>42</sup> Koga, Ramos e Nakano (2008) situam em artigo como a questão social é permeada historicamente, em especial no início do século XX, pela dimensão territorial demonstrando como processos de segregação e de disputa de sentidos dos espaços urbanos são elementos que contribuíram para a conformação das cidades.

<sup>43</sup> A investigação teórica estrutura as bases para que compreendamos como se origina a trajetória da assistência social pública no âmbito do enfrentamento da questão social em conformação nos núcleos urbanos e, para tanto, mencionaremos a emergência de seu sujeito profissional e a construção da profissão de serviço social nesse histórico.

Entretanto, é explícita a complexificação do debate teórico e político no âmbito da formação profissional de serviço social já iniciado em final dos anos de 1950, a qual gera novos desafios e diretrizes para a assistência social pública. Esses novos elementos passam a subsidiar a formulação da atual política de assistência social, principalmente quando, a partir de final da década de 1980 inicia uma maior aproximação e interlocução, ainda que não sistemática, por parte do serviço social com outras disciplinas do campo da saúde e mesmo do planejamento urbano.

Problematizamos, então, alguns pressupostos para a descentralização e o enfrentamento da questão social brasileira na contemporaneidade, partindo, nesse momento, de seu marco regulatório de referência, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Num terceiro momento, analisamos a emergência do território como elemento orientador da intervenção na assistência social nos anos de 1990, bem como os movimentos para construção deste como categoria no âmbito da disciplina, problematizando sobre o padrão de descentralização e as concepções de territorialização existentes nas políticas, principalmente após as transformações impostas pela dinâmica neoliberal à acumulação capitalista, que no Brasil, configuram o processo de contra-reforma<sup>44</sup> do Estado.

## **2.1 A produção do urbano, a emergência da questão social e sua relação com a assistência social.**

A emergência do urbano como temática é algo extremamente recente mesmo nos países europeus<sup>45</sup> - não fugindo à regra nos latino-americanos, em especial no Brasil. Não obstante, essa percepção do urbano como uma dimensão com problemas próprios e conseqüente necessidade de políticas e intervenções públicas ocorre de forma diversa na Europa, na América Latina e, particularmente, no Brasil.

---

<sup>44</sup> Behring (2003) constrói o conceito de contra-reforma a partir da leitura crítica sobre os profundos retrocessos sociais impostos com o advento da modernização conservadora do neoliberalismo na década de 1990. O conceito expressa, antes de tudo, relevante resistência política de considerar como reforma processos regressivos, no campo dos direitos e das possibilidades de concretização da democracia brasileira nas perspectivas econômica e social.

<sup>45</sup> No que tange ao nascimento do capitalismo Harvey (2004) aponta para uma arena de disputa acadêmica em torno da definição do lugar exato em que este nasceu, ou se emergiu simultaneamente em vários ambientes geográficos distintos, sendo que seu desenvolvimento no final do século XVIII concentra formas livres de desenvolvimento na Europa.

Apresentamos uma síntese desse processo na Europa dialogando com o histórico no Brasil, uma vez que a conformação teórico-metodológica da profissão de serviço social brasileiro sofre, na sua constituição, forte influência de matrizes européias.

No final do século XIX e início do século XX os adventos de reforma urbana<sup>46</sup> presentes em vários países europeus, em especial na França e na Inglaterra, constituem-se como respostas a diferentes causas. Dentre elas, o agravamento das relações trabalhistas, a ampliação das classes proletárias e a obsolescência das intervenções anteriores (TOPALOV, 1996).

A urbanização passa, então, a impulsionar a constituição de uma problemática questão social no âmbito da conformação do capitalismo, estruturando questões inerentes aos conflitos entre as forças produtivas e o que se espera (ou se tem) por intervenção estatal.

Para Topalov (1996)

A idéia de que existem problemas urbanos é recente. Tem sua origem nos começos do século XX com os reformadores de moradias e os primeiros urbanistas, os filantropos e as assistentes sociais, que tinham que enfrentar a realidade das grandes metrópoles do mundo industrial (TOPALOV, 1996, p.23).

Nessa linha de construção histórica da problemática urbana como processo constituinte da questão social, a urbanização no Brasil apresenta características e complexidades as quais precisam ser situadas, pois incidem como determinantes históricas, culturais e sociais da questão social e dos territórios urbanos contemporâneos. Além disso, imbrica-se com conflitos sociais e conquistas de direitos, com a própria forma peculiar de construção da cidadania<sup>47</sup> no Brasil.

Cabe aqui abrir parênteses quanto ao processo regulatório da força de trabalho na Europa no período pré-capitalista, ações que tanto inspiraram a construção das práticas profissionais e intervenções estatais no campo da assistência social

---

<sup>46</sup> Neste sentido, sinalizamos para os investimentos realizados em torno do desenho urbano, com a lógica de construir novas funcionalidades aos espaços urbanos, viabilizando a adequação dos espaços para o enfrentamento, no início de questões vinculadas à insalubridade e, posteriormente, à implementação do capitalismo industrial.

<sup>47</sup> Para maior aprofundamento sobre a trajetória de conformação da cidadania no Brasil, ver Carvalho (2004) e Santos (1993), este último com reflexão de referência no que tange à cultura cívica e à participação. No debate contemporâneo, temos como referência a abordagem de Telles, Paoli e Dagnino (2000).

pública no Brasil. As legislações vigentes entre o século XIV e nos primeiros anos do XIX estabeleciam mais “um código coercitivo do trabalho”, sendo na Inglaterra<sup>48</sup> que esse conjunto de medidas assumiu sua forma mais radical (CASTEL,1998, p.176).

A exemplo disso, no período pré-capitalista na Grã-Bretanha, a partir de início do século XVII até 1834, sucederam-se regulações públicas<sup>49</sup> voltadas ao condicionamento das classes proletárias ao trabalho, as mais notórias conhecidas como a série de Leis dos Pobres - *Poor Laws* (POLANYI, 2000). Essas legislações sociais não eram voltadas à proteção social dos trabalhadores, mas à sua adequação às novas formas sociais de produção e de reprodução da vida, ainda em momento histórico de transição da era pré-capitalista ao capitalismo (BEHRING e ROSSETI, 2007).

O conjunto de intervenções, de 1601 a 1834 pautava-se em sua maioria pela lógica de adequação e disciplina do operariado à labuta, com forte conotação moral e de apartação social, uma vez que, como uma das condicionalidades de acesso das classes trabalhadoras aos parques benefícios, tais intervenções criavam mecanismos que regulavam e impediam, quando conveniente, a mobilidade da força de trabalho (CASTEL,1998) no território. À relevância do controle do tempo dos trabalhadores, em especial do tempo de produção do mais valor e do seu tempo livre, somava-se também a restrição à circulação espacial. Em especial a Lei de Domicílio (*Settlement Act*, de 1662) impunha a segregação geográfica, vinculando o acesso aos benefícios voltados à reprodução da vida à obrigatoriedade de asilamento nas Casas dos Trabalhadores (*Work Houses*) por parte do operariado.

---

<sup>48</sup> Para o autor, essa expressão se justifica, uma vez que neste país “o sistema de ofícios foi implantado menos profundamente e se achou cercado pelo capitalismo mercantil, como também aí as transformações da sociedade agrária, como já foi dito, foram mais rápidas e mais radicais, as formas tradicionais das organizações do trabalho foram mais profundamente abaladas e a necessidade de reiterá-las se tornou ainda mais premente que no continente” (CASTEL,1998, p.176).

<sup>49</sup> Behring e Boschetti (2007) sistematizam, a partir de Polanyi (2000) e Castels (1998), as principais regulações que conformam esse aparato jurídico-repressivo da mão de obra inglesa nos séculos XVII a XIX na Inglaterra. Nesta lógica, em sistematização das autoras, as mais conhecidas leis inglesas do período pré-revolução industrial foram: (i) Estatuto dos Trabalhadores (1349); (ii) Estatuto dos Artesãos (1563); (iii) Lei dos Pobres Elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; (iv) Lei de Domicílio (*Settlement Act*, de 1662); (v) *Speenhamland Act* (1795) e (vi) Lei Revisora das Leis dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*, de 1834). Para maior aprofundamento desse debate, ver autores e obras citados.

Por outro lado, essa obrigatoriedade de convivência em fábricas e em espaços da cidade fomentava a integração dos trabalhadores e sua consciência em torno de interesses comuns, de classe. Conseqüentemente, constituíam sindicatos e instituições que traduzissem de alguma forma sua organização. Para Harvey, “a organização da luta da classe trabalhadora se concentra e se difunde no espaço de uma maneira que espelha as ações do capital” (HARVEY, 2004, p.42).

As práticas dos profissionais europeus denominados como trabalhadores sociais na constituição da urbanização, possuíam forte incidência coercitiva e educativa, com vistas à adaptação dos indivíduos à cultura do trabalho urbano-industrial e os decorrentes ganhos individuais e familiares desse processo civilizatório. É nesse contexto que a assistência social é considerada como o “contra-movimento que se propõe a afastar a classe operária do socialismo, pela demonstração da inutilidade de recorrer à revolução para melhorar sua condição” (LEROUX, 1986, p.11). A intervenção era focalizada sobre as famílias, espacializada em seus locais de moradia e de circulação.

Essas iniciativas expressavam as contradições daquele momento histórico, uma vez que a legislação que submetia os trabalhadores impunha restrições ao estabelecimento do livre mercado (CASTEL, 1998). O período que pode ser reconhecido como marco do estabelecimento de legislações que fortalecem os trabalhadores, passa a ser o século XIX, particularmente o ano de 1834, quando da revisão da Lei dos Pobres.

Com efeito, a regulação antes na Europa e depois na América Latina de uma jornada de trabalho menor é apontada por Behring e Boschetti (2007) como a primeira forma de intervenção pública que efetivamente constrói elementos que viabilizam a instituição do livre mercado, mas que coloca “os pobres” à deriva da própria sorte, uma vez que

revogou os direitos assegurados pela Lei Speenhamland, restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres inválidos, reinstituíu a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à ‘exploração sem lei’ do capitalismo nascente. O sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do direito de viver (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.50).

Apenas no início do século XX, no Reino Unido, tendo por marco a ação de William Beveridge, o qual, “até então apenas um modesto assistente social” (TOPALOV,1996, p.24), propõe a criação de órgãos públicos de colocação de mão de obra e de seguro desemprego. Em 1940, esse reformador chega a propor um sistema de seguro social característico do *welfare state* (TOPALOV, 1996).

Na gênese da assistência social na Inglaterra e na França, a questão central advinha da demanda por enfrentamento público da produção de excedentes pelo capital. E, destarte, Leroux (1986) demonstra em sua investigação histórica como esta se constitui na Europa a partir da crítica às práticas privadas de caridade e mesmo às ações esparsas de assistência pública.

A base da ação dos profissionais da assistência social na Europa – e que inspira a formação da profissão posteriormente no Brasil -, assentava-se sobre forte influência católica. Esses sujeitos profissionais, através de ação confessional, vivenciavam processos de formação capazes de fazê-los introjetar “um *habitus*<sup>50</sup>, isto é, um código de apreensão e de resposta capaz de preservar a legitimidade de sua intervenção, na previsão das dificuldades funcionais e pessoais que não podem deixar de surgir no decorrer dos conflitos de classes” (LEROUX,1986, p.13).

Portanto, ao se constituir, a assistência social

aponta e define seu alvo: a classe operária urbana, que passa a ser diferenciada da massa dos ‘assistíveis’. O que significa que a assistência social abandona, nas mãos da assistência pública e da caridade, os indigentes, ou outros ‘irrecuperáveis’ que constituem um grupo improdutivo e, para ela, politicamente inofensivo (LEROUX,1986).

e, complementa afirmando que “não se trata mais de oposição entre pobres e ricos, mas entre proletários e empresários, entre trabalho e o capital” (LEROUX, 1986, p.14).

Esse padrão de intervenção estatal construído na Europa, particularmente na Inglaterra, gerou um modelo às políticas sociais e, especialmente, à política de assistência, cujos sistemas baseavam-se no binômio “clausura pública e caridade

---

<sup>50</sup> A autora utiliza o conceito tendo por referência o sociólogo Pierre Bourdieu. Essa categoria é trabalhada pelo autor em diferentes obras, mas com maior aprofundamento n’ O Poder Simbólico (1998).

privada”. Esse modelo foi largamente adotado no Brasil, no início do século XX, a partir da forte intervenção do Estado impingindo a modernização conservadora iniciada por Vargas em 1930 (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Ou seja, o enfrentamento do conflito e o ordenamento do espaço urbano se davam via encarceramento dos que ultrapassavam os limites impostos pelas leis, apoiados em largas iniciativas da caridade privada, subsidiadas por recursos públicos.

Na América Latina e, em especial no Brasil, a resposta do Estado formulando as políticas sociais e trabalhistas já no século XX, ocorre também visando à incorporação tanto do empresariado quanto da classe trabalhadora à vida política organizada, através de um sindicalismo tutelado, conformando “uma dinâmica paralela e não de todo coincidente com a dinâmica da vida político-partidária” (SANTOS, 1993, p.33).

Analisemos, então, alguns elementos da trajetória da conformação do urbano e a constituição dos direitos, para apreender qual o papel da assistência social na provisão dos mesmos e sua relação com a constituição dos territórios em nosso país. A produção tardia e acelerada dos centros urbanos brasileiros conta com particularidades regionais e históricas determinadas pelo seu processo de desenvolvimento econômico e pelas formas de ocupação do território.

O Brasil vivencia, a partir dos anos de 1920, maior investimento em urbanização e a emergência do urbano como um dos elementos determinantes de conformação da questão social brasileira. De forma diferente de outros países, há uma ausência da temática do urbano de forma expressa, por parte dos reformadores nas intervenções sociais realizadas no início do século XX. Ou seja, “nosso reformadores se organizaram em torno de outros temas, diferentemente dos seus congêneres do primeiro mundo” (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p.55).

Assim, a emergência de intervenções estatais através de políticas sociais no início deste século tem como foco central o enfrentamento e apaziguamento dos conflitos de classes em constituição e não a noção de criação de uma “institucionalidade liberal” (SANTOS, 1993), de garantia de direitos ou de formação de cidadãos. Essa racionalidade está estruturalmente vinculada à conformação da assistência social especialmente no Brasil – ainda que não sejam sua única determinante.

A racionalidade de conformação dos espaços *versus* os conflitos que insistem com sua ruptura e ressignificações, produzem incessantemente avanços e retrocessos com permanente rebatimento no campo dos direitos. Estas podem ser reconhecidas no processo histórico de formação do campo dos direitos no Brasil, a partir da cronologia construída por Carvalho (2004), inspirada na abordagem *marshalliana*<sup>51</sup>.

Esse autor demarca com clareza a relação entre a formação econômica, cultura escravista e a constituição dos direitos a partir dos elementos integrantes da questão social brasileira em diferentes momentos históricos. Demonstra como não, necessariamente, momentos de transformação institucional e de constituição de marcos regulatórios asseguraram transformações qualitativas no que tange aos direitos de cidadania.

A começar, a independência da colônia em relação a Portugal em 1822, não introduziu grandes mudanças no panorama dos direitos e da cultura escravista, nem foi pautada por processos internos de revoltas, sendo bastante pacífica e pactuada entre as elites brasileiras, da Coroa e da Inglaterra (CARVALHO, 2004).

Já a primeira Constituição Federal (1824) trouxe modificações no que se refere ao reconhecimento dos direitos e, considerando sua forte característica liberal<sup>52</sup>, regulou os direitos políticos, estabelecendo quem podia e quem não podia votar.

A Primeira República (1889-1930) introduziu o modelo norte-americano de federação dos estados, comandados, através do Coronelismo<sup>53</sup> por fortes

---

<sup>51</sup> Para Marshall (1967), a conformação dos direitos constituiu-se da integração das dimensões sociais, civis e políticas, tendo uma cronologia de constituição num dos berços da formação liberal de cultura política, a Inglaterra. Segundo a pirâmide de composição das três dimensões, primeiro vieram os direitos sociais, depois os civis e por fim os políticos. Carvalho (2004) adverte que essa pirâmide aparece invertida na lógica de construção dos direitos no Brasil. Aqui, inicialmente, emergem direitos civis, posteriormente, políticos e, por fim, de forma inacabada e contraditória, os sociais. Isso traz complicações para a construção efetiva da cidadania no Brasil.

<sup>52</sup> No entanto, a mesma ignora a escravidão e estabelece os três poderes, o Executivo, Legislativo e o Judiciário, criando ainda o poder moderador, exclusivo do Imperador. Para maior compreensão sobre as contradições desse processo, ver Schwarz (1977).

<sup>53</sup> Para Leal (1949), em sua obra clássica sobre Coronelismo, este se constitui em uma manifestação do poder privado, a qual coexiste com regime político de extensa base representativa e possui na estrutura agrária, em especial no latifúndio, a base de sustentação de seu poder. O Coronelismo também denota de trocas de favores do poder público em ascensão à época com os chefes locais. Apresentavam-se como características do Coronelismo algumas práticas até hoje bastante presentes na nossa cultura política, e, podemos afirmar que extrapolam para o território das cidades, especialmente em áreas periféricas: o mandonismo, o nepotismo, a desestruturação

oligarquias locais, mas não introduziu grandes transformações no que tange aos direitos de uma forma geral nem assegurou melhorias substantivas para o pífio direito ao voto, mesmo com a promulgação da Lei Áurea, abolindo a escravidão, em 1888<sup>54</sup> (CARVALHO, 2004, p.41).

Após o decreto formal do término da escravidão, no início do século XX quando já da existência dos centros urbanos, no caso específico da região sudeste<sup>55</sup>, ocorrem de forma mais permanente, conflitos impulsionados pela explosão da questão social<sup>56</sup> daquele momento histórico.

No início anos de 1900, há intervenções urbanísticas e campanhas maciças de vacinação, com clara atuação do Estado no território, na criação das condições para implementação de um processo civilizatório, fundamental ao modo de produção capitalista e à formação de uma sociedade urbano-industrial.

Nessa década, pautadas por princípios higienistas há, na cidade do Rio de Janeiro, intervenções estatais radicais de modificação da geografia urbana com a abertura das grandes vias impulsionadas pelo desejo de modernizar o país, construindo, paradoxalmente, uma concepção de nação, com inspiração das grandes metrópoles européias, como vimos anteriormente. Além do discurso da modernização, havia o pretexto de enfrentamento das epidemias e doenças emergentes a partir do agravamento da acelerada conformação urbana.

---

dos serviços públicos locais e a corrupção em relação ao voto. Essa estrutura de poder político das oligarquias estaduais permitiu em especial na pactuação entre São Paulo e Minas Gerais na ascendência sobre gestão federal. Para maior aprofundamento, pesquisar em Leal (1949) e Carvalho (2004).

<sup>54</sup> Segundo Carvalho (2004), a noção de cidadania republicana era bastante formal, a maioria da população era de fato excluída dos processos eleitorais, embora ocorressem eleições ao longo de todo o período de 1822 a 1930. Negros, mulheres, analfabetos (a maioria da população) e pessoas que possuísem renda abaixo de 100 mil réis não tinham direito ao voto. No contexto do Coronelismo, então, a manipulação e fraudes dos processos eleitorais tornaram-se mais acirrados. Quando a escravidão é abolida, já é bastante pequeno o contingente de escravos, mas a população afro-descendente não tem direitos civis, políticos e sociais reconhecidos ou muito menos equiparados à população branca.

<sup>55</sup> As cidades de Salvador e a do Rio de Janeiro passam a disputar entre si o primeiro lugar como porto, mercado de escravos e praça de comércio ainda em final do século XIX (OLIVEIRA, 1991).

<sup>56</sup> Como vimos, esta tem sua origem na forma como homens e mulheres organizam-se para produzir suas condições de vida, de reprodução e dentro do modo de produção capitalista, adquire a os traços fundamentais da contradição essencial entre capital e trabalho, entre a burguesia e os assalariados, em seus primórdios.

A grande reforma urbana iniciada em 1902 por Pereira Passos e com direta inspiração em Haussman<sup>57</sup>, é apontada por Myiasaka (2007) como fortemente relacionada às condições necessárias para a passagem do escravismo para o capitalismo, com clara centralidade do Estado em sua promoção. Para a autora, na segunda metade do século XIX, o Rio de Janeiro sofre com o crescimento populacional, a crise habitacional, o aumento da circulação de mercadorias, os surtos epidêmicos, as ruas estreitas e congestionadas e essa conformação urbana não atendia mais, no início do século XX, aos interesses dos capitalistas estrangeiros e brasileiros, nem tampouco aos do Estado republicano<sup>58</sup>. Tais elementos incrementam a chamada questão social do período.

Essa manifestação inicial da questão social capitalista nas cidades brasileiras em formação ocorre a partir do momento em que, se estas inicialmente constituíam-se como a “praça” do controle do comércio e do escoamento da produção no campo, as mesmas passam a ter centralidade por abrigar as estruturas da burocracia de gestão do território e de possibilidades de investimentos de excedentes, a partir da conformação das manufaturas e estruturas fabris.

As relações iniciais entre donos das manufaturas e pequenas fábricas e os primeiros assalariados são marcadas por uma exploração abusiva e, com o crescimento da massa assalariada nos centros urbanos e o acirramento dessas contradições ao longo das três primeiras décadas do século XX, o operariado passa a se organizar a constituir uma luta defensiva, a qual aparece para o restante da sociedade burguesa, “como uma ameaça a seus mais sagrados valores, a moral, a religião e a ordem pública” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1991, p.128).

---

<sup>57</sup> George-Eugène Haussman (1809-1891), o Barão Haussmann, foi nomeado por Napoleão III administrador de Paris, onde, por 17 anos, com a ajuda de arquitetos e urbanistas, a pretexto de modernizar a “cidade luz”, promoveu profundas transformações urbanas na cidade, abrindo grandes avenidas, modificando os sistemas urbanos e de saneamento e criando uma cidade ordenada sobre a geometria de avenidas e boulevares (BECHIMOL apud MYIASAKA).

<sup>58</sup> A autora nesse artigo síntese de sua pesquisa de mestrado, utiliza como forte referência o estudo de Jaime Larry Bechimol, intitulado *Pereira Passos: um Haussmann tropical. A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. RJ, Secretaria Municipal de Cultura. Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1992.

A forte cultura escravista<sup>59</sup>, presente na raiz da formação da sociedade brasileira, apresentava-se como um determinante importante para a estruturação do capitalismo no Brasil e a questão social no capitalismo, precisa, desde sua origem, ser compreendida como fruto da contradição histórica da dinâmica interna de produção e reprodução das classes sociais em cada lugar específico, a partir do modelo pautado pela acumulação e concentração, nas mãos de poucos, dos excedentes socialmente produzidos.

Desta forma, frente à necessidade do controle social a partir do Estado sobre essa massa de trabalhadores - vista com bastante preconceito e temor pelas elites – para assegurar as condições necessárias para a exploração do trabalho e acumulação do capital, aparece como premente a construção de leis sociais voltadas para, nos moldes do Velho Continente, a apartação e a segregação sociais através tanto da repressão e regulação quanto da construção de consensos com algumas respostas do Estado às demandas trabalhistas. Essa racionalidade hegemônica se com bastante clareza a partir dos anos de 1930, orientando a relação entre operariado e Estado a partir dos anos 1930.

Logo o Estado brasileiro, nessa década, inicia ofensiva de investimento, não apenas no impulsionamento da industrialização, mas também em políticas sociais voltadas a assegurar as condições para implementação do capital e sua dinâmica de acumulação. O centro da regulação pública era sobre o binômio trabalhista-previdenciário, pressupondo a adequação da mão de obra ao trabalho.

Não obstante, a categoria profissional do serviço social institucionalizada nos anos de 1930<sup>60</sup> somente incorpora o debate em torno das políticas sociais a partir da década de 1950 (BEHRING & BOSCHETTI, 2007), quando do acelerado período

---

<sup>59</sup>A fluidez do desenvolvimento da economia brasileira e sua formação social foram, desde a origem, marcadas pelo modelo do latifúndio monocultor e exportador de base escravista, deixando fortes traços na construção da cidadania e na lógica dos direitos no Brasil (CARVALHO, 2004, p.18).

<sup>60</sup> A criação da primeira universidade de Serviço Social no Brasil ocorre em São Paulo e data do ano de 1936 (IAMAMOTO & CARVALHO, 1991). A relação entre assistência social e a profissão de serviço social precisa ser mediada pela crescente assunção do Estado pelo enfrentamento da questão social. Reforçando a originária relação da assistência social com a urbanização no Brasil, essa autora afirma que “a constituição e institucionalização do serviço social depende de progressiva ação do Estado na regulação da vida social, quando passa a administrar e gerir o conflito de classe, o que pressupõe na sociedade brasileira a relação capital / trabalho constituída por meio do processo de industrialização e de urbanização” (IAMAMOTO, 1998, p.23).

de industrialização modernizadora pautado pela ideologia desenvolvimentista no Brasil.

Com o tempo, conforma-se crescentemente o investimento público do Estado brasileiro no âmbito do acirramento dos conflitos de classe, com incremento das parcerias com organizações sem fins lucrativos para ações assistenciais, de forte caráter religioso e, também, a partir da incorporação de profissionais do serviço social na assistência social.

Ainda que passe a se constituir em uma intervenção pública, a histórica relação de proximidade entre Estado brasileiro e Igreja Católica impregna de influência confessional a ação desses novos profissionais, cujas práticas possuíam claro caráter educativo para o trabalho junto às massas urbanas em formação, dentro da lógica de combinar a construção de algum consenso à histórica repressão do aparelho estatal.

Esse cenário de franca repressão e de ações pontuais de caráter educativo focado nos indivíduos começa a apresentar mudanças na medida em que as classes operárias passam a mobilizar-se contra a jornada excessiva de trabalho quase um século antes, na Europa, e, posteriormente, no Brasil. A intervenção estatal passa a ocorrer através, também, da regulação das relações trabalhistas.

Assim como na Europa, a “questão social” emergente do processo de urbanização passa a demandar uma intervenção estatal permanente, de caráter disciplinador das classes operárias, tanto no tempo quanto no espaço. Essas classes eram vistas como ameaçadoras à ordem em constituição. Mas, não se tematizava sobre o urbano, tampouco se problematizava este como um espaço de conflitos específicos à realidade em construção.

Com um olhar sobre o processo histórico na Europa, Topalov (1996) reflete acerca da percepção da incidência pública sobre a questão social nascente nos problemas urbanos.

Neste sentido, a lógica da modernização aliançada diretamente com a aceleração do tempo, prevalecia sobre a percepção do espaço, justificando em parte, a ausência de reflexão sobre o que se construía, sobre o urbano.

Destarte,

As idéias de modernização, desenvolvimento e construção da nacionalidade serão os principais temas que submeterão a questão social brasileira e darão um caráter distinto à discussão sobre o urbano no Brasil (RIBEIRO & CARDOSO, 1996, p. 54).

As razões dessa ausência da problemática urbana podem ser explicadas pelas particularidades do processo brasileiro de urbanização e pela frágil relação entre a intervenção estatal e a construção da integração política.

Há uma histórica e cultural relação tutelada entre Estado e cidadãos, conformando o que Santos (1993) denomina de “cidadania regulada”. Com esse conceito, o autor considera que a formulação de políticas públicas na perspectiva de solução da participação política no contexto brasileiro de baixa institucionalização liberal fomenta mais a criação de um “populismo irresponsável”, do que necessariamente a constituição de participação ativa, consciente e autônoma em relação ao Estado por parte daqueles beneficiários das ações estatais. E mais, propõe que as bases dessa baixa institucionalização liberal têm raízes no processo de conformação do Estado republicano brasileiro e do seu reflexo na conformação das cidades, bem como na dotação de sentidos dos territórios.

No que se refere a isso, Oliveira (2003) assinala como estas apresentam particularidades ao se constituírem, ainda em fins do século XIX e início do século XX, sob uma forte base do modelo predominante agrário-exportador - o qual tem sua expressão nas *plantations* mantidas pelo trabalho escravo nas diferentes monoculturas por região<sup>61</sup>. O autor mostra como as cidades e a conformação do urbano, no Brasil, pautam-se em um processo híbrido de relação entre uma cultura fortemente escravista e colonial mesclada com um desejo de modernização e inspirado em modelos estrangeiros<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Oliveira (2003) ressalta as diferenças regionais do desenvolvimento desse processo e da constituição das classes na conformação histórica do capitalismo brasileiro, a considerar as diferentes naturezas de produção das cidades do Nordeste, com base no modelo de exportação com base no trabalho escravo, e as do Sul, orientadas mais pela ocupação de terras por imigrantes. Tem a cidade de Salvador como estudo de caso mais aprofundado.

<sup>62</sup> No entanto, parte do excedente permanecia interna e a mercadoria “escravo” era o centro do comércio. Os excedentes, frente a um modelo limitado de expansão da economia, demandavam expansão para investimentos tanto através da complexificação das atividades produtivas - passando pela necessidade de criação de um pequeno contingente assalariado de mão-de-obra -, quanto pela constituição paulatina de um mercado interno de consumo, vinculado a essa relação de assalariamento. Oliveira (2003) também ressalta que os sinais da acumulação, ou as “marcas do

Tais demandas de expansão do capital no processo embrionário de constituição desse novo modo de produção no Brasil impulsionaram que ex-escravos compusessem parcialmente a mão-de-obra assalariada e que a cidade<sup>63</sup> apresentasse as “primeiras formas institucionais capitalistas no Brasil (Oliveira, 2003)<sup>64</sup>”.

Além disso, a produção de excedentes e a necessidade de seu escoamento a partir de uma incipiente dinâmica capitalista impulsionam a acelerada industrialização, acompanhada de um modelo de urbanização inspirado nos padrões e concepções europeus – conformando condições particulares à estruturação do capitalismo, das classes sociais (OLIVEIRA, 2003, p.29) e de seus conflitos e, necessariamente, dos direitos no Brasil.

Combina-se a isso o fato que a emergência do urbano na Primeira República (1889-1930) é fortemente determinada pela herança cultural escravista e subsumida dentro da cultura ruralista e do anseio de construção de uma nação, ocorrendo um “deslocamento que se opera sobre o social” uma vez que “a nação é seu verdadeiro objeto” (RIBEIRO & CARDOSO, 1996).

Desse modo

seja pelo viés das concepções de caráter racista, seja pelo viés ruralista, no Brasil da Primeira República as elites olham a população das cidades como ‘classes perigosas’ e a cidade como o lócus da desordem social e política, da improdutividade econômica. A cidade não é, pois, para os nossos reformadores, o seu eixo de atuação (RIBEIRO & CARDOSO, 1996, p.58).

A preocupação com a modernização brasileira possui diretas referências estéticas no modelo europeu e manifesta-se na década de 1920, especificamente através de

---

excedente”, como denomina o autor, expressavam-se através das pomposas e ostentadoras igrejas da cidade, num total de 365 templos. No caso da Bahia, a necessidade de aplicação do excedente na diversificação das atividades, impulsiona as oligarquias para a produção do tabaco e investimentos na indústria têxtil. Os casos da Bahia e do Rio de Janeiro são diferentes e bastante emblemáticos para a compreensão de como emergem os primeiros centros urbanos, a estrutura da burocracia e a conformação das massas assalariadas, além das instituições incipientemente capitalistas.

<sup>63</sup> No caso em estudo a cidade brasileira de Salvador, capital do estado da Bahia (BA).

<sup>64</sup> A exemplo da emergência do capital bancário, ele cita o Banco da Bahia, protoforma do Banco do Brasil e da criação da Companhia de Seguros da Bahia. No Rio de Janeiro, as caixas de pensão são um exemplo similar (OLIVEIRA, 2003).

convite ao arquiteto urbanista francês André Agache para elaboração do Plano Agache para a cidade do Rio de Janeiro, como parte da introdução do urbanismo no Brasil.

Mas, longe das intervenções apresentarem uma dimensão de planejamento para as contradições emergentes, a inspiração nas metrópoles internacionais orientava ações voltadas para a modernização e embelezamento. Esse olhar para fora construiu modelos de exclusão e de segregação das classes populares que viviam em “territórios de exclusão e de informalidade e da não vigência de normas” (RIBEIRO & CARDOSO, 1996, p.60).

A aceleração do processo de industrialização gerava, portanto, a urgência necessária de adequação da mão de obra a uma nova lógica de regulação social. Assim, as intervenções estatais a esse tempo não se voltavam para a garantia de direitos, mas para a construção das condições necessárias à implementação do capitalismo no Brasil (BEHRING & BOSCHETTI, 2007).

Nesse tempo, havia uma aparente ausência de tematização, mas esta não colocava o espaço e a conseqüente constituição de territórios, como algo secundário à constituição de sentido do urbano no Brasil. Nem tampouco esses processos ocorriam de forma linear e tranqüila, uma vez que se afirmava claramente a contradição entre interesses de classes. Esses processos contraditórios de readequação dos espaços, expressos através dos conflitos na reprodução da vida material impedem a formatação da dinâmica social e produzem, conseqüentemente, interações permanentes, influenciando na significação dos espaços, produzindo os territórios.

Sem tematização, o espaço ia sendo adequado para propiciar essa modernização considerando que

quando, por exemplo, um arquiteto-planejador como Le Corbusier ou um administrador como Haussman criam um ambiente construído em que predomina a teoria da linha reta, temos forçosamente de ajustar as nossas práticas diárias (HARVEY, 1989).

Harvey (1989) demonstra como a lógica vigente de organização do espaço urbano não conseguia aprisionar nem conter as dinâmicas contraditórias de classe. Com relação a essa influência dos planejadores europeus no (re) desenho das cidades em formação, podemos considerar que elementos históricos e particulares à

formação econômica brasileira, como a escravidão e a estrutura agrária marcavam essa convivência com os paradigmas da modernidade, trazidos da Europa.

Mas, em relação à Europa, o autor reforça que esses esforços realizados pelos planejadores para conferir sentido ao território, não conseguiam determinar, no cotidiano da história, a formatação das práticas, uma vez que “elas têm o estranho hábito de escapar de sua circuncisão a todo o esquema fixo de representação” (HARVEY, 1989, p.190).

No entanto, na Europa em período anterior a esse tempo, considerava-se que para educar o povo era preciso, antes de entrar em ação os sujeitos profissionais da assistência possuíssem uma formação particular (LEROUX, 1986, p.13). No Brasil a fundação das escolas de serviço social ocorre logo após a criação da profissão, na segunda parte da década de 1930<sup>65</sup>, já em claro momento de agressiva presença do Estado no impulsionamento da urbanização e da industrialização e no controle sobre as políticas trabalhistas e previdenciárias.

Couto (2004) demonstra como os investimentos do presidente Getúlio Vargas nas décadas de 1930 a 1940 foram centrados na tentativa de organizar as relações entre capital e trabalho, orientado por uma perspectiva liberal, segundo a qual a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregados e empregadores. Destarte, há investimento do governo Vargas na formulação de uma proposta de política com legislações que asseguraram um Estado social autoritário, cuja legitimação vinculava-se a medidas de cunho regulatório e assistencialista (COUTO, 2004, p. 95 - 96).

No bojo dessa nova forma de constituição da relação entre Estado e sociedade, centralmente pautado pela lógica de um “pacto de governabilidade” (COUTO, 2004), é que se desenha os nexos de relação do serviço social com o processo de

---

<sup>65</sup> Segundo estudo histórico de Iamamoto e Carvalho (1991), o serviço social emerge, de forma mais organizada e em espaço de formação técnica especializada, com apoio de recursos do Estado, como “primeira atividade feminina”, a partir da criação do Centro de Estudo e Ação Social (CEAS), em 1932. A partir do que seria a protoforma da profissão, há em 1936 a fundação da primeira escola universitária de serviço social, a Escola de Serviço Social de São Paulo. Em 1935, finalmente, é criado o Departamento de Assistência Social no do Estado, “primeira iniciativa desse gênero no Brasil”, sendo que em 1938 organiza-se a Seção de Assistência Social, voltada à especificação das atribuições e detalhamento metodológico da intervenção voltado ao “reajustamento de certos indivíduos ou grupos às condições normais de vida” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1991, p.177-179).

urbanização brasileiro e a relevância de sua intervenção “educativa” das massas proletárias.

Esta lógica é claramente exposta por autores históricos da profissão que afirmam que no período de urbanização e industrialização

o serviço social mantém seu caráter técnico-instrumental voltado para uma ação educativa e organizativa entre o proletariado urbano, articulando – na justificativa dessa ação – o discurso humanista, calcado na filosofia aristotélico-tomista, aos princípios da teoria da modernização presente nas ciências sociais (IAMAMOTO, 1992, p.21).

Assim como em países da Europa há no Brasil forte inspiração da cultura católica, uma vez que a filantropia partia da iniciativa privada de representantes da burguesia, alimentada pela cultura humanista-cristã do catolicismo, como forma de fazer frente às ameaças que integravam a emergente questão social em seu processo inicial de agudização. Mas, embora a filantropia privada e o viés humanista inspirassem as práticas de assistência social, a construção da profissão de serviço social ocorre a partir da entrada do Estado no enfrentamento da questão social.

Os primeiros profissionais brasileiros eram amealhados pelo Estado, que assumia crescente intervenção nas contradições e conflitos urbanos, com práticas sistemáticas capazes de enfrentar os problemas de maior monta, incapazes de serem resolvidos através da caridade privada e a partir da percepção que era necessário investimento em capacitação técnica<sup>66</sup>.

Nessa linha, lamamoto (1992) demonstra como o serviço social surge no Brasil, em um contexto de transformações na América Latina, situando-se na divisão social do trabalho como

parte de um movimento social mais amplo de bases confessionais, articulado à necessidade de formação doutrinária e social do laicato para uma presença mais ativa da Igreja Católica no mundo temporal nos inícios da década de 30 (...) como uma alternativa profissionalizante às suas atividades de apostolado social num

---

<sup>66</sup> O que inspira a construção da assistência no Brasil, chamada por alguns autores como “protoforma da assistência social” (LANDIM,1996) e que pode ser reconhecida em práticas privadas de filantropia do início do século XX, não ocorre inicialmente no bojo das respostas estatais às demandas trabalhistas, sendo anterior a esse momento de investimento público.

momento de profundas transformações sociais e políticas (IAMAMOTO, 1992).

Há em estudos brasileiros<sup>67</sup> sobre a conformação do campo da assistência social constatações da inspiração das iniciativas filantrópicas voltadas para a amenização paliativa das precárias condições de vida em que viviam as famílias de trabalhadores em fins do século XIX e no início do século XX, e que eram promovidas em sua totalidade por mulheres ricas da sociedade.

Entretanto, o que impulsiona a intervenção do Estado a partir da ampliação de sua ação política, ainda que de inspiração humanista, tem como centro os conflitos no âmbito da conformação as classes, em especial com o proletariado “urbano”, ainda que tais qualificações não fossem, a esse tempo, claramente apreendidas pelos profissionais, nem significasse elemento estratégico para a formação técnica dos profissionais e para a conformação do campo da assistência social.

Assim, a partir da literatura, percebemos que são as contradições no âmbito da formação de classes e do conflito fundamental entre capital e trabalho, que impulsionam o Estado a assumir claramente esse papel.

Mas, a forma como isso ocorre no Brasil, se faz através de outros caminhos. No início do século XX, quando da formação dos conflitos de classe oriundos da industrialização e da urbanização no Brasil, já se vivia na Europa momento histórico diferenciado e particular de industrialização, impulsionado fortemente pelo modelo keynesiano-fordista de produção. No berço da revolução industrial, a lógica associativa em sindicatos e a cultura organizativa fomentada por esse modelo de industrialização constituíam outras referências para as intervenções estatais<sup>68</sup> e mesmo para a construção das conquistas de direitos.

---

<sup>67</sup> Iamamoto e Carvalho (1991) nesta obra de referência, especialmente no capítulo “Modernos Agentes da Caridade e da Pobreza”, no qual explicitam o contexto histórico-cultural da emergência do Serviço Social e constataam que “o serviço social se caracteriza assim, por ser um movimento ao qual se dedicam mulheres de famílias abastadas, reunidas a partir de seu relacionamento e militância no meio católico” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1991,p.223). Leroux (1986) também demonstra como esse processo desenvolveu-se anteriormente na Europa, a partir das ações confessionais, inicialmente de orientação humanista-cristã e, depois, de influência positivista, junto às classes operárias.

<sup>68</sup> Boschetti (2002) reforça a importância de distinção sobre as diferentes e particulares formas de intervenção estatal na Europa. Chama a atenção para uma generalização do termo de Welfare State, de origem anglo-saxônica, que denomina a experiência universalista financiada pela concepção fordista-keynesiana vivenciada nos 30 anos gloriosos do pós-guerra. Na França há uma outra vivência de seguridade, tendo por base ações que qualificam o Estado Providência (Etat-Providence). Já a experiência alemã, do Sozialstaat, conforma outra racionalidade de construção da

No Brasil muitas particularidades distavam daquela realidade e uma delas deixava fortes marcas que acompanham até hoje a formação das relações sociais brasileiras: a forte e recente influência das relações de escravidão no Brasil. A cultura de intervenção estatal, obviamente, possuía outras características e conformava desafios diferentes para a criação de um contexto de integração política e de institucionalização da participação, em um país como o Brasil, marcado pela fragilidade da institucionalização liberal (SANTOS,1993).

Aqui as intervenções relacionaram-se, inicialmente, mais ao enfrentamento da desordem urbana, a esforços estatais de controle sobre as “classes perigosas” em formação e às condições de insalubridade, do que às respostas às tensões reivindicativas, embora na medida em que estas últimas foram se conformando, tivessem relação direta, com Vargas, na concessão de direitos trabalhistas.

Para Santos (1993)

a política social-trabalhista latino-americana surgiu como instrumento de engenharia que se estimava capaz de quase universalizar a participação sem, com isso, desequilibrar bruscamente a dinâmica da competição política intra-elites, ainda debilmente institucionalizada (SANTOS,1993, p.30).

Ou seja, a conformação da relação entre Estado e segmentos sociais organizados sempre foi deveras marcada pela predominância da lógica de ação a partir de políticas distributivas e não das redistributivas<sup>69</sup>, não mexendo estruturalmente nos processos de acumulação e de construção da estrutura de desigualdades brasileira.

No início, essas práticas no Brasil eram iluminadas por orientações humanistas e capitaneadas, majoritariamente, pela Igreja Católica, sendo pautadas por três lógicas complementares:

- (i) Fortalecimento de uma dimensão de adequação educativa das famílias de operários e do operariado, visando assegurar maior higiene e controle

---

seguridade. Essas distinções são importantes para referendar que não há um único paradigma de Estado de Bem Estar Europeu, nem tampouco de sistema de Seguridade.

<sup>69</sup> Santos (1993) ressalta como na América Latina e particularmente no Brasil a política social e o que ele denomina de problema redistributivo, “foi utilizada como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação com baixa institucionalização” (SANTOS, 1993, p.30).

das epidemias, bem como uma certa adequação dos trabalhadores ao *modus vivendi* urbano;

- (ii) Ocorrência, a partir de uma estratégia da Igreja Católica, de mobilização e de realinhamento da opinião pública como resposta às profundas mudanças a partir do movimento de 1930 (IAMAMOTO e CARVALHO, 1991, p.220).
- (iii) Aparição como ações meramente distributivas por parte do Estado, aparentemente sem custos e universalmente gratuitas (SANTOS,1993)<sup>70</sup>.

Confirmando a referência da filantropia confessional na constituição de uma disciplina na divisão social e técnica do trabalho capaz de impulsionar ação ofensiva do Estado brasileiro junto às incipientes massas urbanas, lamamoto e Carvalho (1991) demonstram como, em uma transição bastante acelerada, o serviço social primeiro conforma-se como um departamento especializado da Ação Social e da Ação Católica, qualificando de forma diferenciada, mais estratégica e mesmo crítica à “caridade tradicional” desenvolvida até então. Essa qualificação tem forte eixo no componente ‘modernizador’ desse novo momento da Igreja, em aliança assumida pelo conjunto do bloco católico com o “fascismo nacional”<sup>71</sup> nos anos 1930.

Nesse período lamamoto & Carvalho (1991) demonstram que, no âmbito das ações públicas de assistência social, embora as ações dos assistentes sociais fossem bastante restritas aos encaminhamentos de casos individuais, havia uma espacialização estratégica das intervenções do Estado nos bairros operários. A

---

<sup>70</sup> Concordando com a abordagem de Santos (1993), toda política social implica custos, é uma metapolítica, ou seja, as opções pela implementação de uma ação pública, implicam em “escolhas trágicas”, ou seja, na redução de investimentos em outros campos ou para outros segmentos. O autor realiza uma distinção didática entre políticas distributivas e redistributivas, afirmando que a rigor, toda política social tem custos. Enquanto a política distributiva aparece como uma alocação de recursos que a priori não exclui a alocação do mesmo tipo de recursos em um número infindável de vezes, as de natureza redistributiva são de soma zero, isto é, sua “implementação deixa imediatamente a nu que outras políticas não poderão ser executadas” (SANTOS,1993,p.35). A aparência da implementação de políticas pelo Estado a custo zero, utilizando a política social visando a participação no que vimos ser um contexto de baixa institucionalização liberal, é uma das raízes para a disseminação da política populista na América Latina e no Brasil.

<sup>71</sup> A partir da proximidade do apostolado laico da Igreja Católica brasileira com a Ação Integralista Brasileira, como ressaltam lamamoto & Carvalho (1991, p.223)

organização de um atendimento de caráter bastante assistencial ocorria através dos

Centros Familiares organizados pelos CEAS a partir de convênio com o Departamento de Serviço Social do Estado, que funcionam a partir de 1940 em bairros operários e que deveriam constituir em modelo de prática de serviço social [...] Sua finalidade seria a de 'separar as famílias de classe proletárias, prevenindo sua desorganização e decadência e procurando elevar seu nível econômico e cultural por meio de serviços de assistência e de educação'" (Iamamoto & Carvalho, 1991, p.193-194).

Vimos, portanto, que a trajetória da assistência relaciona-se à emergência do capitalismo, adquirindo, apenas na produção teórica mais recente, a referência na categoria trabalho<sup>72</sup> como fundante para a compreensão de sua estruturação. Portanto, a emergência da assistência social não resulta de uma mera tecnificação da filantropia privada (IAMAMOTO, 1998).

Na Europa a centralidade da categoria trabalho no tensionamento por intervenção pública aparece de forma mais direta e diferenciada nos países. Temos como hipótese que, nesse continente e com particularidades entre os países, o processo histórico de desenvolvimento do capitalismo teve outras bases, tendo vivenciado a acumulação primitiva<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> A partir da expansão do ensino universitário, em especial nas instituições públicas a partir da década de 1980 e como um dos frutos da incorporação da teoria social crítica, a categoria trabalho ganha espaço no âmbito da produção teórica do Serviço Social. Ressaltamos a relevância da produção teórica de Iamamoto na construção de uma abordagem teórico-metodológica que utiliza como referência central essa categoria.

<sup>73</sup> No Brasil, país marcado em seu passado recente pela economia agrário-exportadora com base em mão de obra escrava, não ocorre, segundo alguns autores, a transição para um capitalismo mercantil antes de incorporar o acelerado processo de industrialização e de urbanização. Os autores ressaltam como, diretamente, de forma tardia e acelerada, o Brasil passa a incorporar as bases da industrialização e do modo de produção capitalista, com trajetória histórica bastante particular em relação aos demais países da Europa, assumindo as contradições entre burguesia e proletariado, imediatamente a partir de um modelo feudal-escravista sem ter constituído, no processo histórico, as bases para a superação do modelo anterior. Em parte, esse é um dos elementos fundantes que marca a cultura política e as relações sociais no Brasil. Essa condição faz com que aqui se vivencie outras bases de constituição do modo de produção capitalista, as quais marcam profundamente a nossa história e constituição da questão social brasileira (IAMAMOTO & CARVALHO, 1991). Reforçando essa leitura, Harvey (2004) explicita que a acumulação primitiva ou "original" constituía na separação forçada entre o trabalhador e os meios de produção, havendo, da parte de algumas classes dirigentes não-capitalistas essa expropriação. Para ele, esta pode ter ocorrido e ocorreu em diferentes lugares e épocas ainda que facilitada pelo contato com a rede do mercado (...) mas quando e onde ocorre essa acumulação primitiva depende das condições locais" (HARVEY, 2004, p.46 -49).

Há de se ressaltar a diferença quanto à relação com a dimensão do trabalho nos processos de conformação da assistência social nos países da Europa, em especial na Inglaterra e no Brasil.

Sob esse modelo de desenvolvimento, na Europa do século XIX, a maioria dos países vivenciou formas de proteção social aos pobres e indigentes, antes mesmo da explícita implementação da proposta *keynesiana* no pós-guerra. Isso fomentou um grau diferente de organização das classes operárias. Em especial, a assistência social no século XIX nasce na Europa a partir da necessidade de intervenção nos conflitos sociais derivados da urbanização e da conformação de classes. Mas, com a existência prévia do processo de acumulação primitiva, experiências descontínuas de ações de proteção social<sup>74</sup>, especialmente na Alemanha e na França, e a existência de formas organizativas das classes operárias, estabelece-se outra natureza de relação das práticas de assistência social com o Estado, o que permite mesmo a emergência, no pós-guerra, dos sistemas de seguridade social em diferentes países da Europa, com a construção de estruturas de proteção social fundadas em diferentes lógicas (BOSCHETTI, 2002).

No Brasil, há de se considerar as características do tardio processo de industrialização e de urbanização no início do século XX e seus determinantes decorrentes da estrutura escravocrata e monocultora, com baixa institucionalização dos mecanismos liberais de participação política. Mas, ainda que com visão crítica quanto aos limites da filantropia para o enfrentamento da questão social, a qualificação mais estratégica das ações que conformam a assistência social inspira-se em princípios humanista-cristãos das práticas filantrópicas para tornar-se profissão.

Se na Europa paulatina e crescentemente a partir do século XIX o trabalho tematiza contradições e permite a construção de relação das classes através do Estado com conquistas de direitos, no Brasil a assistência social apenas assume o

---

<sup>74</sup> Ainda que pese uma investigação cuidadosa sobre a natureza dessas experiências, FIORI contribui ao sistematizar o debate em torno da existência de formas históricas de proteção social de toda sorte em diferentes países Europeus, datadas desde as três últimas décadas do século XIX e, de acordo com Esping-Andersen (1995), fortalecendo o pressuposto de uma ruptura com as formas de políticas públicas anteriores ao pós-guerra a partir da emergência do Plano Beveridge, na Inglaterra. Este estruturaria as bases do welfare state contemporâneo.

estatuto formal de política pública na esfera dos direitos a partir da Constituição Federal de 1988, voltando-se à construção da cidadania. Essa diferenciação tem relação com a história da assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras (SPOSATI et alii, 1992) e no âmbito história da conformação da cidadania e da construção dos direitos e do Estado Social no Brasil.

A assistência social no Brasil apresenta longa trajetória tendo como protoformas, portanto, práticas privadas de assistência, de caráter religioso, no campo da filantropia<sup>75</sup>, existentes desde a República Velha. Portanto, a mobilização de segmentos e representantes da chamada sociedade civil, organizada, também através de confrarias e clubes de serviços privados, tinha por motivação tanto princípios humanistas e religiosos, quanto, centralmente, preocupações sócio-educativas com referências cristãs e no higienismo predominante nas décadas de 1920 e 1930.

Estas objetivavam assegurar a implementação de mecanismos de “controle social” - no sentido *durkheimniano* - sobre as classes trabalhadoras, garantindo, no âmbito das contraditórias relações de classe, a reprodução de condições de vida necessárias no limite em que não ameaçassem o conjunto da sociedade no que se refere à produção da riqueza, à moral e à salubridade. Entretanto, não possuíam, nesse processo inicial de intervenção, ainda nos anos de 1920, uma reflexão mais sistemática ou um método mais científico de trabalho, o que viria a ser produzido na disciplina da assistência social do Brasil apenas na década de 1950.

A crescente intervenção estatal - promotora do acelerado processo de industrialização e de urbanização em um país até então escravista com modelo monocultor e agrário exportador -, por um lado inspirava-se em ações filantrópicas, mas tem como norte os problemas gerados pela urbanização e pelos conflitos incipientes entre classes sociais na esfera das cidades. Volta-se para o enfrentamento da questão social que, no início do século XX adquire novas configurações, demandando ações as quais incidem sobre a regulação de

---

<sup>75</sup> Landim (1996) desenvolve rica pesquisa histórica sobre a trajetória de conformação das organizações sem fins lucrativos no Brasil - muitas ligadas à Igrejas e a confrarias - demonstrando a relação inicial de suas práticas de assistência com a construção da profissão na década de 1940. Iamamoto e Carvalho (1991) desenvolvem, sob o viés do serviço social, a análise histórica de como as práticas privadas de assistência, pautadas na forte relação com a Igreja Católica, acabam sendo incorporadas pelo Estado nos anos de 1940.

condições da vida social, redesenhando a relação da sociedade brasileira com o espaço e o tempo.

Essas novas conformações demandam uma diferente natureza de intervenção do Estado nos anos de 1930: é quando o Estado se “amplia” enfrentando a questão social não apenas pela coerção, mas buscando, a partir de políticas públicas, consenso na sociedade (IAMAMOTO,1998).

Nessa década, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e a ruptura com a chamada República Velha, o país distava apenas 42 anos da abolição da escravidão, sem ter realizado qualquer política de reparação ou de apoio aos escravos “libertos”.

Não obstante, é clara a influência europeia presente em determinadas características das pioneiras do Serviço Social no Brasil, tais como “o autoritarismo, o paternalismo, o doutrinário e a ausência de base técnica que marcariam a atuação dos primeiros núcleos que se formaram em São Paulo e no Rio de Janeiro” (IAMAMOTO & CARVALHO,1991) na década de 1930. A exemplo disso, as visitas domésticas, inspiradas nas intervenções sociais na Inglaterra no século XIX orientavam-se por princípios higienistas, mas também possuíam uma clara intencionalidade educativa, com intervenções no espaço doméstico e, conseqüentemente, na disputa por dotação de sentido dos territórios operários, com pesada conotação moral para adequação dos pobres à modernização de uma sociedade com fortes referências na moral humanista cristã.

Para Leroux (1986), essa intervenção encontra sua matriz na racionalidade europeia por considerar que as assistentes sociais “são herdeiras de um certo capital cultural, sob a forma de uma cultura difusa e de hábitos de pensamento reforçado por um *habitus* católico específico” e, assim sendo, “para enfrentar as camadas dominadas, enfim, elas se dotam de uma técnica de dominação simbólica que nada mais é que uma ideologia em seu estado prático” (LEROUX,1986, p. 79).

Ainda nessa linha, Leroux (1986) afirma que tais procedimentos ocorrem uma vez que

trata-se, pois de impor, como se fosse universal, um sistema único de representações e de comportamentos – o da classe dominante – desqualificando, ao mesmo tempo o modo de vida da classe dominada (ou seja, sua moral e, ao mesmo tempo, as práticas familiares ou domésticas) (LEROUX,1986, p.15).

Como afirmamos anteriormente, reforçando a hipótese de Iamamoto (1998), a profissão não surge simplesmente como uma tecnificação da filantropia uma vez que é necessário compreender a emergência do serviço social a partir de uma leitura das dinâmicas históricas de ação do Estado na sua estruturação segundo o modo de produção capitalista e seu conseqüente papel na conformação do campo da assistência social pública – para além da construção do profissional da assistência no âmbito da complexificação da divisão social e técnica do trabalho.

Para a autora,

a constituição e institucionalização da ação do Serviço Social como profissão na sociedade depende, ao contrário, de uma progressiva ação do Estado na regulação da vida social, quando passa a administrar e gerir o conflito de classe, o que pressupõe, na sociedade brasileira, a relação capital / trabalho constituída por meio do processo de industrialização e de urbanização (IAMAMOTO,1998, p.23).

Portanto, o salto da transformação de um modelo de maciço caráter agrário-exportador para a constituição de um país urbano industrial capitalista, necessitava da constituição de um mercado interno de consumo e das estruturas jurídico-institucionais necessárias à consolidação de uma república. Como vimos, quando do início da tardia e acelerada transição de um modelo monocultor para a conformação de uma sociedade capitalista não são implementadas, como particularidade de nossa conformação histórica, as bases necessárias ao capitalismo mercantil, como ocorre na Europa. A afirmação de uma sociedade urbano-industrial pressupunha a existência de um país republicano formado por cidadãos livres, com algum grau de participação, capazes de constituir as bases de um mercado de consumo.

Os caminhos históricos particulares dessa conformação do capitalismo fazem com que alguns autores, como Yamamoto & Carvalho (1991) considerem que a emergência da chamada questão social no Brasil encontra-se marcada pela escravidão no passado recente dessa mão-de-obra liberta para o trabalho livre.

Para eles em um país com incipiente entrada do capitalismo, o aparecimento da questão social nas décadas de 1920 e de 1930 relaciona-se “diretamente à generalização do trabalho livre em uma sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente” (YAMAMOTO & CARVALHO, 1991, p.127) e não consiste em um processo de conformação das condições para a acumulação primitiva, como mencionado anteriormente. Ainda nas décadas de 1920 a 1930 é que surgem, de forma mais consistente e permanente, os primeiros conflitos de maior vulto da incipiente classe trabalhadora frente à violência da espoliação, embasada no método *taylorista*, por parte dos capitalistas brasileiros.

É nesse contexto de precária estruturação das condições pré-capitalistas e de frágil institucionalidade liberal que há o forte tensionamento para um novo tipo de participação do Brasil no mercado capitalista mundial, acelerando o processo de industrialização e dando início a investimentos públicos para uma urbanização desenfreada. Esse processo gerou também profundas desigualdades regionais em um país de dimensões continentais.

A urbanização evolui lentamente nesse período, concentrando-se mais em algumas capitais de estados, sendo a essa época, Rio de Janeiro e São Paulo os dois principais centros urbanos (CARVALHO, 2004). Esses conflitos refletem a formação das contradições de classes do capitalismo emergente e o operariado, fundante à sociedade capitalista.

Nos anos 1930 são as bases de fortes determinantes da constituição do urbano na manifestação da questão social brasileira. A partir da literatura faz-se claro que integram parte da complexa questão social - já a essa época expressa nos grandes centros em conformação -, os seguintes elementos constitutivos do universo urbano-industrial:

- (i) o crescimento numérico do proletariado,
- (ii) a solidificação dos laços de solidariedade política e ideológica que perpassam tal conjunto, e, conseqüentemente geram a base para a

construção e para a possibilidade objetiva e subjetiva de um projeto alternativo à dominação burguesa (IAMAMOTO & CARVALHO,1991).

(iv) a formação de instituições claramente capitalistas para o trato com o excedente produzido.

Somando-se à incipiente conformação do operariado, os conflitos urbanos eram manifestos também através de revoltas populares<sup>76</sup> ao longo de toda a Primeira República e os elementos elencados anteriormente fomentam a organização das massas trabalhadoras – um operariado fabril, com refluxos nos anos de 1920. Nos anos de 1930 consolida-se o movimento operário capaz de pressionar por direitos trabalhistas em um contexto de precariedade de direitos civis e políticos.

Frente à organização do operariado<sup>77</sup> e à desordem urbana gerada pelas revoltas, somado à crise de poder das oligarquias monocultoras, o Estado Novo (1934) traz uma outra formulação sobre o papel Estado. Este passa a tratar a questão social como uma questão de política, e “não apenas como de polícia”, parafraseando o então Presidente, Getúlio Vargas e reforçando a concepção de ampliação da ação do Estado para além de sua dimensão coercitiva (IAMAMOTO,1998).

Destarte, um novo sistema político urbano vem sendo formado, desde a República, à vista de todos, ainda que assim não seja percebido claramente (SANTOS,1993). Por sua vez, a contraparte desse operariado fabril em formação, o empresariado, advém de dentro do sistema oligárquico, “envolvido em outro conflito distributivo: com a oligarquia exportadora, de um lado e a burguesia compradora, de outro” (SANTOS, 1993, p.21).

---

<sup>76</sup> As revoltas ocorridas em todo o Brasil, mas particularmente no Rio de Janeiro e em São Paulo ao longo da primeira república, tinham relação direta com as péssimas condições de vida da população e os desmandos das oligarquias. Algumas caracterizadas como populares e ocorriam nas capitais, a partir das populações mais pobres, como a Revolta dos Cabanos (1832, em Alagoas), a Balaiada (1838, no Maranhão), Canudos (na Bahia), a Cabanagem (1835, no Pará) e a da Vacina (no Rio de Janeiro, em 1904). Outras eram capitaneadas por trabalhadores, até aquelas lideradas por militares, confrontando as oligarquias, como foi o Tenentismo, principalmente no Rio de Janeiro (CARVALHO, 2004, p. 771-73).

<sup>77</sup> Na República Velha, nem tudo era oligarquia. A base de conformação do operariado era construída, sendo que entre 1888 e 1900 “criam-se cerca de sete associações operárias na capital de São Paulo, e observam-se 12 greves, os números para o período de 1901-14 serão, respectivamente, 41 associações e 81 greves”. Para o autor, “pelos interstícios das estruturas oligárquicas brotava a luta social característica do capitalismo” (SANTOS,1993, p.21).

Nesse período há

dois deslocamentos na concepção da questão social. O primeiro produz um novo diagnóstico da sociedade. A pobreza deixa de ser concebida como inevitável e útil (por transformar uma população de ex-escravos e de trabalhadores brancos indolentes em trabalhadores operosos) para ser formulada como obstáculo à modernização e à construção da modernidade. O Estado liberal é, por outro lado, concebido como anacrônico, pois a nação a ser produzida, necessita da intervenção racional do poder, o que reforça a crença no objetivismo tecnocrático (RIBEIRO & CARDOSO, 1996, p.60).

Assim, os conflitos trabalhistas emergentes demandavam alguma forma de regulação, a partir do reconhecimento, por parte do Estado, deste como uma questão social demandante de intervenção pública. SANTOS (1993) reforça a necessidade dessa mediação estatal, afirmando que

um conflito industrial capitalista só termina esquecendo-se intervenções externas, quando há acordo, e que só há acordo quando os benefícios razoavelmente esperados são no mínimo iguais aos custos incorridos para alcançá-los (SANTOS,1993,p.22).

As duas principais vias para assegurar essa regulação, por assim dizer, as formas de afirmar essa nova centralidade do Estado deram-se através da configuração de direitos trabalhistas, com a estruturação de sistemas de previdência e da assistência em diálogo com a medicina social, com vistas à recuperação das condições de vida do trabalhador.

A complementação às ações públicas assistenciais, hegemônicas por uma racionalidade de criação de um mercado urbano interno, bem como de adequação das massas a essa nova ordem produtiva ocorre, por outro lado, a partir da criação de serviços públicos capazes de assegurar a reprodução social, tais como o acesso à casa própria, a estruturação de sistemas de serviços de alimentação, entre outros. Essa garantia de direitos ocorria sob forte tutela do Estado em relação à inserção produtiva dos trabalhadores, visto a própria criação dos sindicatos a essa época, atrelados ao Estado e regulados pelo direito público.

As marcas dessa relação tutelada fazem-se presentes até os dias atuais e, como vemos na política nacional, têm como um de seus exemplos as condicionalidades impostas pelo Estado para o acesso ao direito de proteção social.

Nessa lógica,

a revolução de 1930 foi um bem coletivo produzido via setor público. Dela seguiu-se o ordenamento da competição no segmento privado da economia, a partilha da população em categorias profissionais e, por decorrência, a estratificação da cidadania, e o atendimento à agenda básica dos movimentos operários (SANTOS, 1993, p.23).

Portanto, a partir dos anos de 1930, o recurso à política social volta-se não apenas para o enfrentamento da questão social urbano-industrial, mas também para resolver a crise da participação em contexto de escassa institucionalização política tendo “como saldo duradouro somente um estilo de produzir política, o modelo burocrático, subtraído à agenda visível de competição legítima” (SANTOS, 1993, p.23).

Na realidade, a forma de construção dessa integração à participação é pautada por princípios higienistas e ordenadores do espaço urbano. Destarte, as políticas sociais e trabalhistas, em particular, a política de assistência, são instrumentos de construção da estrutura disciplinadora necessária à adequação das massas trabalhadoras e mesmo do empresariado à nova racionalidade da democracia republicana que se instalava no país (SANTOS, 1993).

Nesse momento de impulsão tardia e acelerada de urbanização, passava-se a demandar um modelo de maior capacidade técnica de intervenção, que se contrapusesse ao doutrinário e à ausência de base técnica da atuação dos primeiros núcleos em São Paulo e Rio de Janeiro, claramente inspirados no serviço social europeu (IAMAMOTO & CARVALHO, 1991). É nessa concepção, que há a inflexão de parte dos profissionais e de escolas de formação para a abordagem funcionalista, em busca de aprimorar a base técnica de intervenção junto às populações pobres das áreas urbanas e conferir a modernização necessária e compatível com o momento inovador da sociedade brasileira e que afirmasse essa nova profissão no âmbito da divisão social e técnica do trabalho.

A construção do modelo urbano-industrial calcada nos processos históricos que sinalizamos, gera uma trajetória de formação de cidadãos marcada pela fragmentação entre os direitos, onde a conquista de direitos civis não se colocava a

serviço dos direitos políticos e o avanço dos direitos sociais era fortemente tutelado pelo Estado, conformando uma espécie de *estadania*<sup>78</sup> (CARVALHO,1987).

Ainda que exista um vínculo estrutural entre a constituição das políticas sociais e o surgimento dessa profissão na divisão social e técnica do trabalho (BEHRING & BOSCHETTI,2007), considerando a intervenção estatal nesse momento de regulação dos conflitos com vistas à “modernização” da sociedade brasileira, essa relação, imbricada desde o início, nos anos de 1930, não assegurava qualquer reflexão sobre políticas públicas. Cabe ressaltar que, parte da ausência dessa problematização na primeira metade do século passado, relaciona-se às influências disciplinares que orientam a organização da intervenção técnico-social da profissão de Serviço Social e, por sua vez, contribuem também para a constituição de outras abordagens teórico-metodológicas da assistência social.

Situamos centralmente as matrizes que marcaram a constituição da profissão no século XX, para além da teoria social marxista: (i) a do humanismo-cristão; (ii) a do funcionalismo-positivista e (iii) a da fenomenologia<sup>79</sup>.

Ao longo dos anos, na medida em que se exige a tecnificação da profissão, a resposta ocorre com a assimilação de vertentes teóricas e algumas das ações no campo metodológico apresentavam claramente a valorização do espaço.

Se a profissão tem início fortemente inspirada nos preceitos religiosos do humanismo cristão, é a partir dos anos de 1950, período em que se amplifica o discurso e a ideologia desenvolvimentistas no Brasil, que a profissão referencia-se no viés teórico positivista do funcionalismo, a pretexto de maior qualificação técnica

---

<sup>78</sup> Esse neologismo é trabalhado pelo autor a partir de esforços para construção de tipologias sobre a cultura política e sua influência na conformação da cidadania, tanto em diferentes momentos históricos quanto em diferentes países. Assim, a *estadania* é definida por ele como um processo Estadocêntrico de construção da cidadania, no qual, diferentemente do modelo francês, os cidadãos apropriaram-se do Estado, transcendendo de seu papel na constituição de suas condições como tal, no Brasil, a forte tutela do Estado na definição formal de direitos não assegura direitos universais. Para o autor, por um lado, o Estado coopta os cidadãos e, por outro, estes procuram o Estado para o atendimento de seus interesses particulares (CARVALHO, 1987).

<sup>79</sup> Nas três vertentes, de forma própria a cada uma, o foco da intervenção era o indivíduo e a profissão existia para contribuir com o enfrentamento da chamada “questão social” produzida pelo tardio e acelerado processo de industrialização brasileiro seja sob uma perspectiva de integração dos indivíduos desajustados ao sistema, visando à modernização e à assepsia das relações sociais, seja a partir da compreensão da inserção dos indivíduos no contexto fenomenológico em que se inserem. Não aprofundaremos a qualificação das mesmas por não ser nosso foco de estudo.

de sua intervenção social, procurando conferir à profissão maior estatuto dentro da divisão social do trabalho. Além disso, como ressalta Iamamoto,

a profissionalização e o desenvolvimento do serviço social são fruto do padrão de desenvolvimento do pós-guerra, sob a hegemonia norte-americana, tensionado pela guerra fria, ante as ameaças comunistas (IAMAMOTO, 1998, p.29).

O início de uma sistematização do conhecimento produzido a partir da intervenção profissional e, especificamente, as iniciativas de uma reflexão sobre o serviço social e sua relação com políticas sociais ocorrem timidamente partindo da academia apenas nos anos 1950<sup>80</sup>, tendo na América Latina lugar de expressão no Congresso Latino Americano de Trabalhadores Sociais (CELATS). Ou seja, apenas um pouco antes dos anos 1960, abre-se o debate para além do foco no indivíduo e inicia-se de fato reflexão em torno das políticas sociais, exposta em congressos da profissão. Estas são centralmente tematizadas a partir da década de 1960 nas faculdades brasileiras de serviço social, em especial as públicas, federais e estaduais.

A exemplo disso, no âmbito do funcionalismo, as opções metodológicas dividiam a intervenção em serviço social de “caso” (com a perspectiva de ação sobre o indivíduo), de “grupo” e de “comunidade” e expressavam, ainda que distante de alguma elaboração sobre a relevância do lugar, o reconhecimento, mesmo que funcional, da inserção sócio-espacial do sujeito. Iamamoto & Carvalho (1991) demonstram como a década das maiores transformações para a profissão são, justamente, os anos de 1960, quando se acirra a perspectiva desenvolvimentista e a “modernização” da intervenção profissional torna-se vital: “assumem novo relevo e aplicação mais intensiva os métodos de serviço social de Grupo e, especialmente, de Comunidade” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1991, p. 346)

O movimento crítico de questionamento da base teórica humanista-cristã e da vertente funcionalista de modernização conservadora que orientavam o Serviço Social ocorre no Brasil e na América Latina em momento de turbulência e

---

<sup>80</sup>Behring e Boschetti (2007) ressaltam em pesquisa bibliográfica que “a introdução da temática da política social nas pautas profissionais foi tardia – a partir dos anos 1950 nos congressos internacionais e dos anos 1970 no debate brasileiro, com ênfase no planejamento de programas sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.14).

transformação política no país, em final da década de 1950 e início dos difíceis anos de 1960<sup>81</sup>.

A partir da década de 1960, tendo por contexto essa efervescência político-social na América Latina, a complexificação do serviço social na divisão social e técnica do trabalho, os sujeitos profissionais do campo da assistência iniciam, timidamente e ainda por um viés instrumental, *althusseriano*, um diálogo com a teoria social crítica, tendo por norte a influência de novos paradigmas de prática profissional. Esse processo também ocorre como resposta e forte reação à matriz de modernização conservadora da profissão, estruturando as bases para abordagem crítica da teoria social marxista.

No período de 1965 a 1975 ocorre na América Latina, com fortes impactos no meio profissional profundos questionamentos quanto às orientações teórico-metodológicas no campo da produção científica das ciências sociais. No âmbito do serviço social esse movimento ganha a denominação de Movimento da Reconceituação do Serviço Social.

Esse movimento teve papel fundamental para promover um enfrentamento dos vieses conservadores na formação e na formulação dos conteúdos profissionais até então, em especial, “representou um marco decisivo no desencadeamento do processo de revisão crítica do serviço social no continente” (IAMAMOTO,1998, p.205). Essas mudanças e questionamentos gestam-se no contexto das transformações latino-americanas, como sinalizam IAMAMOTO (1998) e NETTO (1991), contribuindo para a constituição de parâmetros críticos de pensamento em torno dos referenciais teórico-explicativos até então em curso. Essa onda de questionamentos não restringiu-se aos movimentos sociais e influenciou outras disciplinas do campo das ciências sociais.

Esse movimento tivesse como enfoque principal a contestação ao tradicionalismo profissional<sup>82</sup> e é definido por lamamoto (1998) como uma resposta do serviço social

---

<sup>81</sup> Nesse momento, é incorporado, ainda que minoritariamente, a abordagem fenomenológica, sobre a qual não discorreremos.

<sup>82</sup> lamamoto (1998) sistematiza e problematiza as principais linhas e contradições do movimento de Reconceituação, com vistas a situá-lo na construção da profissão na contemporaneidade. Para maior aprofundamento, ver em lamamoto (1998). No mesmo texto, com base na reflexão de NETTO (1991), há a definição de serviço social tradicional, a saber, o que o autor considera “a prática empirista, reiterativa e burocratizada que os agentes realizavam e realizam efetivamente na América

latino-americano aos desafios da prática social, constituindo-se como denúncia, na forma de autocrítica e questionamento societários, apostando “na criação de novas formas de sociabilidade a partir do próprio protagonismo dos sujeitos coletivos” (IAMAMOTO, 1998, p. 207). Ainda assim, cabe ressaltar que esse movimento não se constituiu em algo homogêneo e possuía contradições e diversidades, marcada pelas alianças e vinculações societárias, intelectuais e políticas de seus protagonistas. Seu nascedouro ocorre no bojo do desenvolvimentismo, mas autores como lamamoto (1998) ressaltam como na década de 1970 o movimento para a referenciar e produzir leituras marcadamente de inspiração marxista, demarcando a entrada da teoria social crítica no âmbito da formação profissional. Porém, essa apropriação se deu de forma bastante conturbada, esvaziada de maior densidade e marcada pela dimensão militante, pelo “filtro da prática político-partidária”, ocasionando uma “aproximação a um marxismo sem Marx”, fortalecendo o chamado ecletismo teórico no seio da profissão (lamamoto,1998, pp.210-211). A “mistura” entre a prática profissional e a militância política e mesmo partidária e os referenciais ecléticos no campo da teoria, não constituíram as condições necessárias para a consolidação de um arcabouço teórico-metodológico capaz de assegurar a efetivação das intenções declaradas. Em linhas gerais, essa composição impingiu à profissão, nesse momento, práticas bastante contraditórias e marcadas por esse limite histórico, quanto às possibilidades de fortalecer com maior densidade teórica no campo da teoria social crítica.

Entretanto, com a expansão do capitalismo monopolista, tendo como uma de suas conseqüências para a profissão a expansão do mercado nacional para o serviço social (NETTO, 1991), é a partir de final da década de 1970 e início dos anos de 1980 que amplia-se o contingente de profissionais nos quadros universitários públicos e privados, “submetendo-os às exigências do ensino da pesquisa e da extensão” (lamamoto, 1998, p.216), acompanhada da criação das pós-graduações *strictu sensu*. É a partir desse momento que tem início o processo de construção de

---

Latina” havendo “um nexos entre ambos: estão parametrados por uma ética liberal burguesa e sua teleologia consiste na correção – de um ponto de vista claramente funcionalista – de resultados sociais considerados negativos ou indesejáveis, com um substrato idealista ou mecanicista da dinâmica social, sempre pressupondo a ordenação capitalista como um dado factual ineliminável” (NETTO, apud IAMAMOTO, 1998, p.206, n.r.250).

fundamentos teóricos, pedagógicos e metodológicos com base na teoria social crítica para o exercício profissional com outra perspectiva.

Podemos apontar como reflexos desse processo de mudança no campo da formação, ocorrido a partir da década de 1980, a grande fecundidade na produção e na sistematização teórica com vistas à transformação, no Brasil e na América Latina, da relação da assistência social com as demais políticas sociais<sup>83</sup>.

Vale destacar que esta dinâmica insere-se no contexto da abertura política, com marcas complexas e contraditórias geradas pela redemocratização e a mobilização em torno da Constituinte no Brasil.

A expansão e o aprofundamento em torno das abordagens da teoria social crítica no âmbito acadêmico passam a vivenciar processos de maturação e fortalecer as bases para a reflexão sobre o papel e o lugar desse sujeito profissional e sua relação com a assistência social, mas não apenas circunscrita a ela. As universidades públicas em especial, assim como as entidades de classe da profissão, em especial o conjunto do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) contribuem para avanços no delicado processo de redemocratização do país, em aliança com movimentos sociais. Na Constituinte, desempenham papel fundamental na proposição de diretrizes para políticas públicas afirmativas de direitos, assim como para inscrever na Constituição Federal de 1988 a assistência social pública como direito universal.

Concomitante ao avanço de direitos, no plano formal, o Brasil sofre os impactos das transformações produtivas, em especial da dinamização da acumulação flexível, atingindo fortemente o capital produtivo. Em termos de Estado, vimos com Behring (2002) como a reestruturação produtiva e a mundialização do capital através de sua forma financeirizada, configuram as linhas gerais de uma contra-reforma<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Algumas produções bibliográficas são referência desse período, tais como as produções do CELATS (1985) e as de Sposati et alii (1992), Faleiros (1983), entre outros.

<sup>84</sup> A autora denomina esse processo como contra-reforma na medida em que o conceito de reforma, a despeito de todas as críticas e limites, é um patrimônio histórico das esquerdas e sua apropriação pelo neoliberalismo para denotar as transformações “modernizadoras” dos Estados na perspectiva de redução de suas atribuições ao mínimo, constitui parte da estratégia de sua hegemonização. Esse conceito criado pela autora refere-se a “uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal, bem como um aspecto realmente regressivo quando da implementação de seu receituário, na medida em que são observadas as condições de vida e de trabalho das majorias, bem como as condições de participação política” (BEHRING, 2003,p.59).

## **2.2. A construção da Assistência Social como Política Pública – da benesse aos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).**

Todos os processos de repensar a assistência e os desafios para sua municipalização relacionam-se com a abertura democrática, o aprofundamento da reflexão com matriz na teoria social crítica e a ebulição da Constituinte, que inscreve as diretrizes gerais na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de uma nova concepção de política pública.

A Constituinte ocorre pós o período de franco crescimento desigual do país, com a experiência, da ditadura militar, do modelo do nacional-desenvolvimentismo e tem como alvo central o enfrentamento do autoritarismo da gestão tecnocrática centralizadora do longo período de ditadura militar. O restabelecimento da democracia relacionava-se, portanto, à quebra do poder centralizado nas mãos do governo federal, levando para os municípios, a elaboração e a gestão das políticas públicas, reconhecendo o valor das instâncias locais na possibilidade de diagnosticar mais de perto e gerir de seus problemas, construindo democraticamente soluções.

Nessas esferas também eram consideradas possibilidades concretas de incorporar as contribuições e o olhar da população usuária das políticas públicas. Ainda assim, esse contexto de projeção da importância do poder local ocorria, tendo do outro lado, prefeituras extremamente frágeis político-administrativamente, em geral sem cultura e capacidade de gestão de políticas públicas.

É preciso ressaltar o significado histórico-político do contexto no qual se insere o enunciado inicial. Para Paoli & Telles (2000), a Constituição Federal representa

um marco importante, celebrado amplamente como momento fundante de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez a ordem legal autoritária instituída por 20 anos de governos militares (PAOLI & TELLES, 2000).

A formulação da assistência social como política pública descentralizada passa a ser proposta nesse ambíguo contexto de abertura democrática e fragilidade institucional. Para tanto, é preciso propor algo em torno da descentralização federal, até então associada ao centralismo autoritário de gestão.

Esse movimento é anunciado claramente já nos princípios e nas diretrizes iniciais da Lei Orgânica ao conceber a assistência como política pública - direito de cidadania, não contributiva e de alcance universal, em acordo com os artigos constitucionais<sup>85</sup>. Como definição da assistência, a LOAS expressa claramente nos primeiros artigos, o que deve ser a assistência social:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é *Política de Seguridade Social não contributiva*, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social *realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.*

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e

---

<sup>85</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. / Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (CF, 1988: Seção V – Artigos 203 e 204)

assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos (LOAS, Lei nº 8.742/1993, grifos nosso).

Os princípios visam enfrentar as lacunas históricas que sempre destinaram a assistência um estatuto periférico e de destinação residual de recursos, visando assegurar critérios impessoais para o acesso. Mas, a dimensão local predomina como estratégia de acessibilidade aos direitos e de participação na gestão, como sinônimo de democratização e, no inciso IV há a tentativa de assegurar que essa política tenha equidade de sua implantação também em âmbito rural, considerando seu preponderante caráter urbano, como podemos ver:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - *universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;*

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, *garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;*

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.(LOAS, lei no 8742/93, grifos nosso).

Por fim, suas diretrizes expressam, genericamente, a compreensão da descentralização, visando enfrentar o que Arretche (2000) sinalizou como pulverização das ações em diferentes instâncias de gestão.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

No que se refere aos entes federativos, a LOAS (8742/93) anuncia, genericamente, o papel da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ao final do capítulo abordaremos alguns aspectos referentes às dificuldades impingidas pelas

questões históricas do pacto federativo brasileiro e seu desenvolvimento no processo democrático, com enfoque sobre as determinantes na constituição da dimensão territorial no seio da política de assistência.

Outro aspecto fundamental ressaltado na Lei Orgânica, consonante com os ventos da democratização é a centralidade que têm os espaços de deliberação sobre as ações de assistência social nas três esferas de gestão, os conselhos setoriais da política pública. Arretche (1996) expõe como um dos mitos da descentralização como, nas reformas descentralizadoras desenvolvidas em vários países nos anos de 1980 e, em especial no Brasil, formas descentralizadas de prestação de serviço público por definição seriam mais democráticas e contribuiriam para fortalecer e consolidar a democracia (Arretche, 1996).

Entretanto, ela desmistifica essa pressuposição a partir de especificidades da cultura cívica e da pactuação federativa brasileiras. Ocorreram profundos desafios para a construção dessa estrutura descentralizada na perspectiva da democratização, assim como da experimentação dos instrumentos de estruturação de um Estado republicano de direito em momento de ofensiva neoliberal mundial, com particular expressão na América Latina.

Esses elementos contribuem para redesenhar a questão social nos anos 1990 a partir dos impactos da reestruturação produtiva, do desmonte dos Estados-nação, da perda de direitos em todo o mundo, gerando bloqueios e contradições para os avanços legais instituídos.

Nos anos seguintes, já na década de 1990, em momento de implementação das deliberações construídas a partir de pressões e participação popular ao longo da década de 1980 e na Constituinte e expressas na Constituição Federal, ocorre o que Dagnino (2001) denomina de *avanço contraditório*, justamente quando do momento de se universalizar direitos sociais e da consolidação dos direitos civis e políticos, há, no Brasil, em oposição à lógica de universalização, a '*refilantropização*'<sup>86</sup> no enfrentamento da questão social.

---

<sup>86</sup>Um dos claros exemplos da chamada *refilantropização* da questão social está na forte emergência na década de 1990, de iniciativas solidárias impetradas a partir do Estado brasileiro, através de programas como o Comunidade Solidária do Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), orientado pela lógica neoliberal de desresponsabilização do Estado em prover proteção social universal. Para Yazbek (2004) essas iniciativas diferenciam-se das práticas filantrópicas tradicionais e assumem, nesses anos, "posição de crescente relevância no incipiente sistema de Proteção

Mesmo conceitos relevantes para a redemocratização, como o de cidadania, que a partir do início dos anos 1990 se difunde amplamente pela sociedade brasileira, também passa a ser apropriado com “sentidos e intenções” muito diferentes (PAOLI & TELLES, 2000).

Para as autoras

As versões neoliberais de cidadania, criadas em conexão com a implementação de políticas de ajuste econômico e social que hoje prevalecem em toda América Latina, foram particularmente enérgicas em suas tentativas de redefinir o domínio político e seus participantes, baseadas numa concepção minimalista do Estado e da democracia

Sendo que,

por um lado, o neoliberalismo trabalha com uma visão de cidadania como uma sedutora integração individual ao mercado. Por outro lado, atua sistematicamente para a eliminação de direitos consolidados, transformando seus portadores / cidadãos em novos vilões da nação, inimigos privilegiados das reformas políticas que pretendem diminuir as responsabilidades do Estado (PAOLI & TELLES, 2000, p. 84).

Portanto, a questão social passa a ser produzida em novas bases (IAMAMOTO, 1998) e as abordagens sobre necessitam responder a sua complexificação. Aprofundam-se desigualdades e contradições socioeconômicas, contribuindo para o desmantelamento de movimentos associativos, centralmente a partir dos processos de reestruturação produtiva impulsionados pela acumulação flexível.

A conseqüente crise mundial do modelo keynesiano de Estado deixa destroços e forte rastro de endividamento público, trazendo como conseqüência ideológica a endemonização do padrão universalista de financiamento e de gastos públicos por parte dos Estados.

Esse contexto perpassou e tensiona toda experimentação de três importantes desafios para a conformação de um sistema de proteção social pública, em particular de assistência social e, no caso em estudo, para compreensão de sua frágil interface com o debate urbano e a territorialização.

O primeiro refere-se ao conjunto de desafios existentes para construção e afirmação da assistência social como política pública, nos marcos constitucionais da

---

Social do país” (YAZBEK, 2004, p.17). Para maior aprofundamento sobre a *refilantropização* da questão social nessa década, ver Yazbek (2002) e (2004).

seguridade social, considerando todas as marcas e forte cultura históricas relativas ao setor, bem como sua produção interna de conhecimento;

O segundo, às questões próprias à construção da descentralização de políticas públicas, levando-se em conta as contradições do Estado brasileiro e do frágil e desigual pacto federativo. Ainda, é preciso considerar alguns aspectos específicos à assistência social e os significados da municipalização em tempos de hegemonia neoliberal.

Por fim, a questão da democratização como pressuposto de gestão na direção da ruptura com uma cultura de gestão fortemente marcada pela tutela de seus “beneficiários”. Ou seja, aos pontos referentes a uma efetiva alteração da cultura política de gestão e da relação com a assistência a partir de cidadãos (ãs) – usuários (as) desses serviços sociais públicos.

A fim de organizar a apresentação de nossa hipótese, consideramos a existência de fatores internos e externos ao campo disciplinar e profissional do Serviço Social que constroem, com base nas diretrizes expressas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), elementos para a reflexão sobre a dimensão territorial da assistencial social - como variável estratégica da universalização do direito à assistência.

No que se refere ao primeiro grupo, a centralidade como ponto de inflexão, é o movimento de Reconceituação do Serviço Social - emergente no Brasil e na América Latina nos anos de 1960, que influencia de forma crítica suas práticas disciplinares e fornece as bases para a ruptura com o “tradicionalismo” do serviço social. Ainda que bastante de forma distante, compreendemos que esse momento contribui para que a profissão trilhe uma perspectiva de transformação social no contexto de abertura democrática.

Quanto à perspectiva de transformação social no segundo grupo, consideramos os processos de democratização com participação como impulsionadores de novas expressões no que se refere aos desafios da descentralização, em especial, da municipalização e à ação política no campo da assistência.

Parte desses desafios implicou na construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com elementos incipientes<sup>87</sup>, presentes na noção de descentralização e nos

---

<sup>87</sup>A Lei Orgânica da Assistência define princípios, programas centrais e público alvo. Não dispõe sobre formas de descentralização, o que é feito posteriormente a partir de orientações normativas

seus princípios gerais, para a reflexão sobre a categoria território - adotada por alguns pensadores da assistência, como estratégica à universalização do direito a essa política.

No terceiro, consideramos outro aspecto relevante e não menos central, o qual ainda constitui-se como um grande déficit da assistência, que é a capacidade de avaliar em que medida os investimentos públicos asseguram o fortalecimento de seus usuários, fazendo com que estes, de fato, venham a gerir e a controlar as ações do Estado, rompendo com o estigma da tutela e com a subalternidade no uso desse direito. Para enfrentar tais questões levantamos, portanto, alguns elementos descritivos e analíticos sobre a relação entre a trajetória da assistência e a construção do urbano, importante contexto para esse trabalho, de todos esses debates.

Nessa mesma lógica, os avanços da financeirização do capital, a construção de condições e de novas institucionalidades para a acumulação flexível expressam-se no mundo contribuindo para a corrosão mundial do ciclo keynesiano<sup>88</sup> e do paradigma de Estado-Nação.

Além de ruir estruturas estatais de Bem Estar Social, onde essas experiências configuraram-se, coloca-se de uma forma geral, em xeque o papel e poder dos Estados-Nação - principalmente os que possuíam modelos de financiamento de políticas públicas universalistas. Na lógica de conversão dos Estados nacionais “em pontos de apoio para empresas” (BEHRING, 2003), visando gerar atratividade dos territórios, a década de 1990 caracteriza-se pela restrição do papel dos Estados a

---

emitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Ainda no que se refere à universalização, a preocupação e os limites democráticos do momento histórico da Constituinte permitiram a inscrição na Lei Orgânica de alguns programas voltados à garantia da renda mínima e à garantia de direitos a populações mais vulneráveis, como alguns grupos citados na Lei, como idosos, portadores de deficiência, mulheres e crianças. Os limites históricos e do contexto político, no entanto, deixaram de fora as populações de rua e outros agentes “socialmente vulneráveis”. Mas, no ano de 2007, após mobilizações de entidades defensoras de direitos e de incipientes movimentos de populações de rua, acresce-se à LOAS as populações de ruas como público alvo prioritário da assistência social.

<sup>88</sup> Behring (2003), com base em Dain (1996), ressalta que “a regulação keynesiana se preparou para um contexto de desemprego conjuntural, diante do qual é admissível o déficit público para estimular a demanda efetiva. Entretanto a revolução tecnológica infirma essa hipótese keynesiana como estratégia de longo prazo, haja vista o desemprego estrutural, a tendência à horizontalização das empresas e a mundialização” (2003, p.63).

assegurar custos de infra-estruturas, as quais não interessavam ao setores privados, aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da *competitividade* (BEHRING, 2003, p.59, grifo nosso)

Em especial para o Estado brasileiro, essa movimentação traz concretas adversidades para a consolidação das conquistas formais da Constituição, em uma nação que, com formas incipientes de Estado Social, vivencia também nos anos de 1990, a crise fiscal de seu Estado<sup>89</sup> e as conseqüências da histórica e complicada construção do pacto federativo em seu território.

É nesse contexto adverso que, com maiores investimentos na produção de conhecimento da disciplina de serviço social a partir da incorporação da teoria social crítica, que complexificam-se leituras propulsora de novas *práxis* profissionais, com repercussões no campo da assistência social.

No plano da política pública, avanços e pequenas conquistas formais representam o início da elaboração de uma nova racionalidade da assistência social. Esse avanços contribuem por sua vez, para uma maior reflexão em torno das contradições da *práxis* profissional e da própria necessidade de permanente ampliação da formação – mesmo no contexto das contra-reformas neoliberais, que ocasionam uma vertiginosa expansão de instituições privadas de ensino superior<sup>90</sup>.

A construção desse arcabouço crítico de leitura sobre a realidade e de estruturação de novas lógicas teórico-metodológicas de intervenção do Serviço Social, origina, nos anos de 1990, o projeto ético-político<sup>91</sup> da categoria profissional, ainda em construção de hegemonia no campo do serviço social.

---

<sup>89</sup> Ressalta-se que não vivenciamos, no Brasil, a crise do modelo keynesiano de financiamento de políticas públicas, nem tampouco chegamos perto do padrão. Mas, a dívida pública gerada pelo crescimento econômico do projeto nacional-desenvolvimentista da ditadura militar cobra seu preço na década seguinte à abertura.

<sup>90</sup>Pereira (2008) afirma que há entre 1990 e 2002 uma explosão de Escolas de Serviço Social, majoritariamente das instituições de natureza privada, vinculadas tanto ao mercado quanto à entidades religiosas e inseridas em instituições de ensino superior não-universitárias, acompanhando o movimento mais amplo da política educacional, voltada para o ensino superior, de transformação em “serviço comercializável no mercado”. Na sua análise, ela enfoca como essa dinâmica se relaciona com o processo de ampliação da reprodução do capital, para a qual as políticas sociais cumprem papel fundamental.

<sup>91</sup> A relevância do projeto para reformulação das bases teórico-metodológicas do Serviço Social apresenta três desdobramentos nos anos de 1990: (i) Código de ética de 1993; (ii) a Lei da Regulamentação da Profissão (1993) e (iii) a Proposta de Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço

A proposição do projeto ético-político orienta o debate e a reflexão crítica acerca do fazer profissional, com clara proposição de reformulação curricular e da produção acadêmica e da gestão de políticas públicas, visando articular a intervenção profissional às possibilidades de construção de um “projeto popular” transformador das relações sociais (IAMAMOTO, 1992).

Não à toa, o contexto de gestação desse projeto profissional ocorre em um período posterior aos anos de 1980 onde há forte retração das expectativas e das conquistas formais, com a devastadora entrada do neoliberalismo na América Latina. Pode-se dizer que a iniciativa somava-se aos movimentos de resistência construídos pelo serviço social crítico frente à forte ofensiva neoliberal dos anos de 1990. Essa influência ocorre, primeiramente, nas experiências municipais dos anos de 1990<sup>92</sup> e, posteriormente, projeta-se para a gestão da política nos estados e, no início do século atual, na União.

O centro dessa influência consiste, de forma sintética, no reconhecimento das contradições presentes nessa profissão e na denúncia ao “tradicionalismo” da intervenção profissional, de seu lugar e papel na conformação das classes sociais e de sua emergência e desenvolvimento no âmbito da divisão social e técnica do trabalho, no contexto de contra-reforma e de “desenvolvimento” de um país capitalista periférico.

A leitura do contexto a partir desses marcos permite a estruturação de estratégias de atuação profissional capazes de contribuir para a afirmação de direitos e enfrentamento de desigualdades sociais na sociedade brasileira, fomentando, já nos anos de 1990, a construção de diálogos e interfaces com outras disciplinas.

Esses marcos conceituais também constituem o desafio da superação da concepção de enfrentamento da pobreza através da implementação de programas de governo desarticulados, de forte viés filantrópico e de caráter focalista, prática historicamente predominante na assistência social brasileira e que moderniza-se, ganhando novos

---

Social (1996) (IAMAMOTO,1998). Para maior aprofundamento sobre projeto ético-político da profissão, ver em Netto (1999 e 2006) e lamamoto (1992 e 1998).

<sup>92</sup> Arretche (2000) sinaliza para a existência, a partir de estados como o Paraná e Rio Grande do Sul, de iniciativas de constituição de sistemas públicos de assistência social, com criação de órgãos específicos e investimentos em formação e capacitação institucional já na década de 1980, antes do advento da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Como veremos, essas experiências não necessariamente apresentam orientações democratizantes.

contornos a partir dos novos padrões de financiamento de políticas dos anos de 1990<sup>93</sup>.

Importante frisar que, cada vez mais, tendo a questão social como seu objeto de *práxis*, o serviço social vivencia, a partir dos anos de 1980, no Brasil, um claro processo de apropriação das políticas sociais, como tema chave de reflexão sobre seu fazer, principalmente a partir do arcabouço da teoria social crítica.

A procura por referenciais críticos assim como o diálogo permanente com outras disciplinas do campo das ciências sociais e das ciências econômicas contribuem para o amadurecimento teórico e impulsiona a ruptura necessária com a *endogenia*<sup>94</sup> do Serviço Social. Segundo esse novo lugar de compreensão da realidade, esta e os processos sociais, econômicos e históricos são mais do que cenários, do que contextos para a atuação do profissional de serviço social e no caso do nosso objeto em questão, para proposição e implementação das políticas de assistência social.

Para além disso, movimentos societários fortes, que sobrevivem à ditadura e têm papel relevante na constituição de uma agenda reformista na perspectiva dos direitos e da afirmação da justiça social, cuja ação deságua na Constituição Federal, também servem como inspiração à construção de uma política de assistência voltada para a afirmação de direitos. É nos anos de 1990 que se retoma o debate e mobilizações em torno da reforma urbana e do direito à cidade<sup>95</sup>, com vistas à construção, posteriormente, de um sistema público nacional das cidades.

---

<sup>93</sup> A respeito disso, com a política de ajuste neoliberal imposta aos países capitalistas periféricos, há o financiamento de políticas públicas como forma de amenizar os impactos gerados pela imposição de diminuição da intervenção estatal, ao que Soares denomina de “custos sociais do ajuste neoliberal” (SOARES, 2000). Como vemos, com forte foco nas populações mais pobres, as propostas vêm pautadas pelos princípios de contenção e de otimização de gastos públicos, com eficiência e eficácia, pautada na produção de indicadores orientados por essas lógicas. Como vitrine de tais processos, são criados concursos de “melhores práticas” na lógica de exemplificação de ações locais de enfrentamento da pobreza e dos problemas sociais a partir de práticas “inovadoras”.

<sup>94</sup> O conceito é utilizado por Iamamoto em trabalho no qual o foco de sua investigação é o sujeito profissional do Serviço Social e desafios postos na contemporaneidade, tendo como recurso teórico-metodológico o estudo a partir da inserção do profissional em processos de trabalho. Ela considera necessária a ruptura com uma leitura endógena da profissão, o que necessariamente significa construir paradigmas teórico-metodológicos de percepção do quanto a realidade, com seus processos dinâmicos, históricos e dialéticos, atravessa e conforma o cotidiano da prática profissional, visando a construção de formação e de atuação crítica e competente (IAMAMOTO, 1998).

<sup>95</sup> A relevância desse movimento é grande, considerando que a agenda local passa a abrigar tensionamentos em torno de projetos diferenciados de cidade, os quais incidem sobre a concepção de organização dos territórios e o perfil de políticas públicas e de direitos. Um projeto é o liberal-

Fruto dessas mobilizações, a elaboração de Planos Diretores Participativos assim como a apropriação de instrumentos de planejamento e de gestão da cidade como instrumentos políticos de promoção de justiça social, contribuem para o fomento de uma visão sobre a relevância do espaço e da dinâmica urbanas, assim como sobre seus processos de segregação sócio-espacial.

Originando de autores que hoje produzem teoricamente de forma crescente e significativa sobre as práticas profissionais e desafios no campo da assistência social para o enfrentamento da questão social a partir da perspectiva da teoria social crítica - independente dos públicos-alvos que a política possua -, a perspectiva crítica do serviço social segue resistindo e formando profissionais voltados para atuar um universo cada vez mais marcado por contradições na implementação das práticas de assistência no Brasil.

A partir dessa perspectiva, orientamo-nos pela reflexão de Harvey em torno da produção do espaço capitalista, para problematizar em que medida o território é incorporado como categoria relevante na formulação, implementação e avaliação da política, com vistas à garantia de universalização do direito à assistência social.

A fecundidade da produção teórica desde então, permitiu que organizações vinculadas à profissão de serviço social, aliadas a outros movimentos da sociedade, tivesse protagonismo na construção dos elementos fundantes da política de assistência social no país, influenciando radicalmente processos políticos<sup>96</sup> dos quais decorreram a dinâmica e contraditória trilha de implementação da política pública de assistência.

---

competitivo, que procura organizar o território a partir de diretrizes de planos estratégicos com investimentos focalizados, aliançados com setores empresariais, visando a dinamização econômica e fluência do capital financeiro nas cidades. A regulação deve ter eficácia e voltar-se para assegurar a governabilidade necessária aos investimentos. O segundo, intitulado democrático-redistributivo, assume características diferenciadas, com a perspectiva da integração política a partir da gestão participativa da cidade, com vistas à garantia de direitos e investimentos universalistas pautados pela lógica de inversão de prioridades (RIBEIRO, 1996).

<sup>96</sup> Dentre estes, o papel de profissionais e militantes da assistência social, envolvidos em órgãos da categoria profissional como os integrantes do complexo CFESS-CRESS (Conselho Federal de Serviço Social e os conselhos regionais de Serviço Social), docentes e profissionais das universidades e atuantes nos diferentes setores, como Saúde e Educação, tiveram ativo papel na mobilização e debate políticos da Constituinte, resultante da Constituição Federal de 1988 e em seus desdobramentos, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), as subseqüentes NOBs (Normas Operacionais Básicas) e a Política Nacional de Assistência (PNAS).

O contexto de contra-reforma do Estado coloca à profissão e à academia como um dos desafios afirmar um modelo de formulação de um sistema nacional democrático e descentralizado de política de assistência social, integrado às ações da previdência e da saúde e em diálogo com as demais políticas públicas.

O segundo aspecto refere-se aos desafios do processo de democratização, cujo centro é a descentralização da política de assistência social, com ênfase no papel dos municípios para sua gestão. A linha de abordagem desse segundo tópico embasa-se nas diretrizes fornecidas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e nos desafios postos à municipalização da política de assistência social, com todos os elementos necessários à garantia de suas diretrizes.

### **2.3. A incipiente emergência da dimensão territorial na Lei Orgânica de Assistência Social.**

A primeira marca importante na construção da assistência social e sua consolidação formal como política pública foi, pós-Constituição Federal, a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência (LOAS, nº 8742/93), esmiuçando princípios e diretrizes dessa nova política. Visando enunciar a descentralização e afirmar o público prioritário<sup>97</sup> à assistência social, a Lei também assegura a garantia de mecanismo mínimo de proteção social, a partir de renda mínima<sup>98</sup> àqueles que não possuíssem formas de provimento.

Nesse sentido, a Lei Orgânica traduz os anseios e o estágio do debate social e político daquele momento, cujas tensões maiores giravam em torno da democratização da gestão e a garantia dos chamados “mínimos sociais” para proteção social da população mais empobrecida.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) nas suas diretrizes (Artigo 5º) anuncia a relevância da descentralização, discriminando os entes federativos responsáveis pela política, com vistas a superar a fragmentação das ações de assistência social

---

<sup>97</sup>Segundo a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), é público prioritário da política de assistência social: (i) criança e adolescente; (ii) idosos; (iv) a família; (v) mulheres e, recentemente incorporado a partir da regulamentação, (vi) a população de rua.

<sup>98</sup> A partir do Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme artigo 20: “O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família” (Lei 8742/93, artigo 20).

ao sinalizar a relevância de seu comando único em cada instância, bem como a responsabilidade central do Estado em oferecer proteção social. Fortalece também a relação entre descentralização e acessibilidade aos serviços, por parte de seus usuários, bem como a relevância da participação e do controle sociais na gestão da política em cada esfera.

No entanto, como Lei Orgânica voltada a conferir ao setor o estatuto de política pública, ela organiza diretrizes e princípios, as quais tornem “palpável” a assistência social como política pública - mas, pelos limites históricos, não expressa como essa descentralização deve ocorrer, nem quais as características da municipalização.

As grandes preocupações expressas nesse momento, como vimos, centram-se na democratização da política e na sua acessibilidade, para a população usuária. Não à toa, as noções de universalidade no acesso, de publicização e definição quanto a quem tem prioridade ao direito estão claramente presentes.

Entretanto, esta não explicita como dar-se-á a assunção de responsabilidades pelos municípios, indicando apenas no campo formal da gestão a responsabilidade do ente municipal sobre a titularidade do serviço. A dimensão da descentralização está presente apenas no limite do repasse das responsabilidades de gestão aos municípios, considerando, claro, a implementação dos mecanismos necessários à gestão plena (conselho - fundo – plano), sob preceitos democráticos.

Ela, portanto, não utiliza o termo “territorialização”, nem a categoria território como variável da descentralização naquele momento histórico de sua aprovação. Mas, representando os acúmulos e limites do momento histórico de sua elaboração, em início dos anos 1990 e sem essa intencionalidade, ela oferece elementos que podem ser relacionados como base para a proposição de territorialização como método para concretização das diretrizes e princípios.

A proposta de descentralização emerge anunciando nos princípios a necessidade da política de assistência dois aspectos indicativos da dimensão espacial, mas ainda sem maiores problematizações. A primeira refere-se ao princípio da universalidade considerando que a política deva ser capaz de “tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (LOAS, 8742/93, Art. 4º, inciso II).

O segundo se refere ao reconhecimento das lacunas históricas do alcance da política, de caráter eminentemente urbano, ao compromissar-se em assegurar a equivalência entre as populações urbanas e rurais (LOAS, 8742/93, Art. 4º, inciso IV).

É na proposição de princípios, em particular na proposta de descentralização político-administrativa, que é sinalizada de forma bastante genérica, a responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, “com comando único das ações em cada esfera de governo” e “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (LOAS, 8742/93, incisos I e II).

Em síntese, no que se refere ao nosso foco de interesse nesse momento do estudo, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) trata:

- (i) das dimensões da descentralização com anúncio de responsabilidades dos entes federativos (União, Distrito Federal, estados e municípios), sem definição de suas atribuições;
- (ii) dos mecanismos de controle social e sua inserção na construção de um sistema nacional financiado com fundo próprio da política, descentralizado nas três esferas;
- (iii) de programas e público-alvo prioritários, com vistas à garantia de universalização de acesso para estes públicos-alvo em relação aos programas e serviços, como direitos.

Ainda que a categoria território não se faça presente, as experiências que geram essa proposição ao Sistema Único de Assistência (SUAS), necessariamente orientam-se pelas diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ao se tornar um enfoque a partir dos anos de 1990 tem como princípio a combinação de alguns elementos no que se refere, basicamente:

- (i) à acessibilidade ao serviço;
- (ii) à capacidade de financiamento da política com repasses entre entes federativos, mas com execução municipal e

- (iii) às possibilidades de democratização de sua gestão, e em especial, às condições de controle social e às possibilidades de participação da população usuária nas esferas públicas.

Os princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), portanto, assumem duas dimensões iniciais importantes e relacionadas à histórica e delicada identidade de constituição da assistência social no Brasil.

A primeira, relacionada à relevância de sua assunção, prioritariamente, pelo Estado como dever em relação aos seus cidadãos e à *necessidade de construção de um campo próprio à assistência social*, de forma a constituir a política pública, assegurando que esta constitua uma *rede pública de proteção social*, com caráter universalista e democrático na gestão.

Assim, a segunda relaciona os incipientes princípios para descentralização e municipalização, apontados na LOAS, ao fortalecimento das instâncias locais de gestão, vinculando-as a aspectos positivos, como as possibilidades de maior acessibilidade por parte dos usuários e à democratização - dentro do contexto, à época, de valorização do “poder local” e das instâncias de representação, como fundamentais à consolidação do projeto de redemocratização do país.

Na realidade, cabe ressaltar que os princípios de descentralização são a base da Constituição e referência para todas as demais políticas, sendo a do setor da Saúde um paradigma para todas as outras. Nos anos de 1990, contando com experiências concretas de implantação das políticas de assistência por alguns municípios, a noção de descentralização já anunciava sua direta relação com a municipalização.

Mesmo antes disso, Arretche (2000) demonstra que havia experiências de municipalização da política, mais de caráter administrativo ainda na década de 1980 nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, com preponderante papel do ente estadual, onde havia então, a instituição de mecanismos municipais de gestão - não necessariamente com proposição clara de fortalecimento da esfera municipal com vistas à democratização. Essas duas iniciativas tinham então como foco fortalecer a titularidade e a responsabilidade do ente municipal na gestão dos serviços e benefícios da assistência social.

Beretta & Martins (2004) expõem que nesse período dos anos de 1980, o desenvolvimento social passou a ser entendido como promoção de políticas e

programas de alívio à pobreza, sendo que havia forte centralização financeira e decisória ainda na esfera federal. Posteriormente a essa década, já sentindo os impactos da ofensiva neoliberal na dinâmica financeira mundial, a adoção de políticas com gestão em âmbito municipal ocorre em dissonância com os pressupostos constitucionais e de forma bastante heterogênea e irregular nos municípios.

As experiências, articuladas à produção acadêmica na área e aos debates protagonizados pelas entidades da categoria, relacionam-se ao início da produção (ainda pequena, porém crescente) de estudos universitários e de produção de artigos que passam a expressar um novo elenco de questões vinculadas aos desafios de superação da simples municipalização<sup>99</sup> normativa das políticas públicas e fomentam, ao final dos anos de 1990, dentre várias questões relevantes e inovadoras, a tematização do território como uma categoria de análise<sup>100</sup>.

Ou seja, inicialmente, a idéia de democratização, de fato, relacionava-se mais à necessidade de descentralização das práticas da União, da construção de um campo próprio balizador da elaboração de uma política de assistência social que se opusesse à histórica caracterização da assistência pela aglutinação de programas difusos e pulverizados, pela noção de “não-política” (SPOSATI, 1989) e permitisse a construção de mecanismos de controle social sobre a gestão da política pública.

---

<sup>99</sup> Dentre as questões emergentes com a democratização, referidas diretamente aos processos de gestão e às experiências de controle social, encontram-se: (i) a construção e experimentação das esferas públicas de controle social, com especial foco nos desafios da formação política e da agenda de seus agentes sociais; (ii) as questões relativas ao financiamento da política pública de assistência e sua integração com a seguridade social; (iii) as definições político-administrativas do papel dos municípios, bem como o ordenamento inicial de programas e projetos na relação com governo federal e estados; e, por fim, dentro dos grandes temas, (iv) os desafios para integração setorial no campo das demais políticas, em particular, as integrantes da seguridade social, com especial foco sobre o que é específico à assistência e o que integra as demais políticas.

<sup>100</sup> Ao final do trabalho, elencamos teses e dissertações que abordam o tema. Mas, as práticas de assistência, campo não-exclusivo do serviço social, são fortemente disputadas em seu sentido a partir do adensamento de produção teórica na formação profissional, em especial quando se começa a tematizar as políticas sociais nos anos de 1950 (BEHRING & BOSCHETTI, 2007). Soma-se a isso a proliferação de organizações sem fins lucrativos que inscrevem-se como entidades de assistência social com vistas ao financiamento público indireto, a partir das isenções e imunidades tributárias concedidas a esse universo. Segundo o suplemento sobre Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil / 2005 (FASFIL – IBGE / IPEA / ABONG/ GIFE) há, no universo de 338 162 mil organizações sem fins lucrativos no Brasil, 39,4 mil entidades (mais do que 10%) classificadas como de assistência social. Na análise dos dados, aponta-se para um percentual de aproximadamente 30% de entidades cadastradas que não prestam exatamente os serviços considerados como de política de assistência social pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), (FASFIL / IBGE, 2008).

Na heterogeneidade de vivências nas cidades a partir da Constituição Federal, como iniciativas inovadoras, inspiradas nos preceitos institucionais, citamos anteriormente as experiências como as das gestões de Belo Horizonte (MG) e de São Paulo (SP), nas quais o componente do território contribuía para um maior avanço em relação à proposta de descentralização, para além da mera perspectiva da municipalização e com inovações no que tange à implementação intra-municipal da política. Destarte, é apenas no final dos anos de 1990 ocorre a emergência de experiências de territorialização da política, oriundas de algumas cidades, as quais podemos identificar com inspiradoras da formulação da atual política nacional.

Nesse sentido, a descentralização torna-se quase que sinônimo de municipalização e ocorre à mercê da capacidade de implementação de cada cidade (BERETTA & MARTINS, 2004) em restritivo contexto de crise fiscal do Estado e de contenção dos gastos sociais para enfrentamento do déficit público.

O território apenas emerge como categoria de formulação, construção e análise da política nos anos de 1990 em dois municípios em particular, a cidade de São Paulo (SP) e a de Belo Horizonte (MG) – gerando experiências que serviram de paradigmas para a formulação da Política Nacional de Assistência (PNAS), em 2004.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) conforma diretrizes gerais que tratam do quê deve consistir a assistência enquanto política pública no Brasil, oferecendo as bases de elaboração dessa política pública no âmbito das demais esferas de gestão.

Visando regulamentar os artigos nº 203 e nº 204 da Constituição Federal e orientar o ordenamento da descentralização, assim como a formulação da política nacional do setor, o hiato de cinco longos anos entre a promulgação da Constituição e a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em muito se deveu às dificuldades de construção de alguns consensos em torno do que seriam diretrizes da política de assistência tanto no âmbito federal, quanto nos demais entes.

Na realidade esse debate aponta que a descentralização situava-se mais no âmbito de uma visão de gestão municipal, do que necessariamente, da conformação de um claro projeto de estruturação político-administrativa no território, articulado a formas democráticas de gestão e à perspectiva de garantias de direitos universais.

A descentralização acaba por tornar-se sinônimo (ainda o sendo em muitas cidades) de “municipalização”<sup>101</sup>.

No âmbito federal, prevaleceram disputas de diferentes segmentos do campo da assistência social em torno de temas delicados<sup>102</sup> como a definição da assistência como direito de cidadania e no que constituíam seus serviços e sua relação com a consolidação da primazia do Estado na sua prestação e competiam com questões postas aos municípios que passavam a ter o papel de formular e executar políticas no plano local, sem claras definições da esfera federal quanto às regulações e normatizações.

Os estados<sup>103</sup>, por outro lado, ficaram bastante escanteados nessa relação, assumindo um papel residual de fortalecer a relação entre executivo federal e municípios (ARRETCHE, 2000, p.175).

No campo formal, dentro do marco dos direitos humanos e articulada a outras políticas do campo da seguridade social vimos que a abordagem crítica da Reconceituação, problematizada em Congressos acadêmicos da categoria profissional, encontros e mobilizações societárias, impulsiona as bases para a inscrição da assistência social na Constituição Federal de 1988 com estatuto de política pública, integrante da seguridade social – junto com a saúde e a previdência social -, universal, não contributiva e gerida a partir de instâncias democráticas de participação.

---

<sup>101</sup> É preciso considerar a centralidade do forte movimento municipalista e de valorização do chamado “poder local” e “governança local” dos anos de 1980 e 1990. Ribeiro (1996) e Cardoso e Santos Jr (2006) expõem que, no caso da descentralização de muitas políticas da área urbana, por conta das fragilidades e limites político-institucionais dos municípios, sequer preparados para assumir a gestão de políticas, há mais uma “desresponsabilização” da esfera federal, em um primeiro momento, do que necessariamente uma reforma conseqüente de descentralização político-administrativa.

<sup>102</sup> Dentre outros temas, os quais não serão aprofundados nesse trabalho, citamos especialmente a disputa para a regulamentação do Artigo 3º, em torno do reconhecimento do que são entidades de assistência social, relacionado às possibilidades de financiamento público indireto da sociedade civil, através da obtenção de isenções e renúncias fiscais e trabalhistas para o seu funcionamento.

<sup>103</sup> Oliveira (2003) organiza interessante pesquisa em torno da cultura política dos gestores estaduais da assistência social, demonstrando a híbrida convivência de esparsos preceitos democráticos com a incidência da tecnocracia e do clientelismo, gerando as ambigüidades do difícil reconhecimento da assistência como direito de proteção social em prol de uma visão desta votada para grupos vulneráveis em situação de emergência e de carência (OLIVEIRA, 2003, p.199).

A leitura social crítica que inspira a formulação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) assume como tarefa, posteriormente, tematizar a intervenção no espaço, principalmente a partir das experiências de gestões municipais da década de 1990 e da integração da atuação profissional<sup>104</sup> com outras áreas, políticas setoriais e profissionais.

Ainda, a definição clara de alguns pressupostos sobre o que se entendia por municipalização mostra-se como fundamental até hoje, dada a conflituosa convivência do processo de construção da política nacional com a implementação de outros padrões de políticas públicas financiadas a partir do modelo de ajuste estrutural<sup>105</sup> do Estado brasileiro (SOARES, 2001).

Destarte, chamamos a atenção para o fato que, como afirmado, não necessariamente a opção por *municipalizar*<sup>106</sup> uma política pública significa consonância com os pressupostos constitucionais - ainda mais no complexo e adverso contexto de hegemonia neoliberal em que vem ocorrendo o processo de descentralização brasileira.

Como vimos, no momento da elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) ainda não havia sinalizações para a construção de alguns pressupostos voltados para a posterior qualificação do conceito de territorialização no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS orientados, como afirmamos, por princípios expostos na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (8742/93).

Os pontos acima contribuirão na reflexão sobre os desafios da descentralização da assistência e da relação desse processo com a variável “território” na sua

---

<sup>104</sup> Um campo de claro avanço constituído na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e na Política Nacional de Assistência Social – PNAS é a ruptura do reducionismo que a assistência social é uma política de exclusiva responsabilidade da categoria profissional de assistentes sociais, incorporando e reconhecendo a prática de outros profissionais atuantes no âmbito da assistência social (RAICHELLIS, 1998).

<sup>105</sup> Ver mais sobre ajuste estrutural em Soares (2000) e (2001) e Fiori (1997) e Pastorini (2004).

<sup>106</sup> Nos anos 1990, com os avanços da ofensiva neoliberal, dois conceitos, dentre vários, passam a ser disputados pela contra-reforma do Estado. A participação, principalmente de organizações da sociedade civil, nos processos de construção das práticas de assistência social nas cidades, assume também a perspectiva da terceirização da política pública, desresponsabilizando o Estado de provimento universal de direitos, e, a segunda, também relacionada a isso, refere-se à lógica da municipalização associada à concessão privada de serviços públicos a partir dos municípios. Ver em Raichellis (1998) e Soares (2001).

municipalização, sem reduzir desafios e bloqueios da descentralização aos limites fiscais dos municípios.

A partir do reconhecimento de das contradições entre os avanços no campo legal e o cotidiano das práticas de assistência nas cidades, os elementos acima que constituem em desafios para gestão descentralizada, contribuem para a reflexão em torno da construção da gestão municipalizada do setor.

Consideremos para tanto:

(i) os problemas na acessibilidade aos serviços, programas e projetos, por parte das populações, em especial, as mais atingidas pela segregação urbana ou, ainda, as com menor capacidade de mobilizar recursos institucionais que assegurem sua proteção social;

(ii) o paralelismo, com frágil ou nenhum diálogo, de programas e projetos da assistência social com projetos e intervenções de outras políticas setoriais, tais como os investimentos (tímidos) em políticas urbanas, em especial habitação e saneamento e os mais expressivos, em diferentes intensidades, em educação, saúde, direitos das crianças e adolescentes e combate à violência doméstica.

(iii) a intermitência de programas e projetos alheios à construção de um sistema de gestão de política de Estado nos municípios, sem financiamento específico, sem referências institucionais e organizacionais das ações públicas e com frágeis ou nenhum mecanismo de controle social.

Os aspectos acima foram levantados como forma a contribuir com a criação de referências para a reflexão sobre os desafios para a estruturação de um sistema de política pública nacional, com desdobramentos no território das cidades, a partir de uma olhar “externo” ao debate do serviço social.

Esse olhar externo, construído a partir de conteúdos da disciplina de planejamento urbano, tem como objetivo contribuir para identificação dos desafios para a descentralização, superando limites existentes ao mero processo da municipalização.

Essa ruptura com o que reconhecemos como *endogenia* da profissão (IAMAMOTO, 1998), portanto, coloca-se como elemento necessário à paulatina “recriação” do

serviço social, considerando a complexificação desta na divisão social e técnica do trabalho e, centralmente, o adensamento de suas reflexões e construções teórico-metodológicas.

Para tanto, referencia-se em elementos próprios para que se tematize também o lugar e a produção do território, dialogam com disciplinas e da produção teórica de autores da geografia política e do planejamento urbano<sup>107</sup>.

A profissão, com a democratização do Estado e a descentralização de políticas públicas, passa a se deparar com o desafio de romper com essa *endogenia* ao se propor a dialogar, operar e mesmo se situar em espaços outros que não apenas o de executora das políticas sociais “na ponta”.

Crescentemente, no que refere-se ao nosso tema, desafios são apresentados aos profissionais do setor da assistência social, em especial aos assistentes sociais. É preciso que os profissionais tenham a capacidade de construir e implementar políticas de assistência social em Estados e Municípios, com base no aprimoramento da produção de indicadores e de avaliação de impacto a partir do sistema nacional de assistência, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Reforça-se que apenas a partir de 2003 inicia-se um claro processo de construção do sistema informacional em torno de indicadores para a área, a partir da implantação do banco de dados nacional sobre usuários e serviços da assistência social, denominado DATASUAS, em esforços de se aferir o impacto das ações públicas no campo da assistência social.

Além disso, crescentemente se tematiza sobre o que Arretche (2000) denomina de dimensão assistencial nas demais políticas<sup>108</sup>, considerando a necessidade de fortalecer esta como parte integrante de cada política setorial<sup>109</sup> em um país marcado por profundas desigualdades.

---

<sup>107</sup> A partir de uma leitura empírica, vê-se que é crescente a presença de assistentes sociais em espaços de pós-graduação dessas áreas.

<sup>108</sup> A essa questão também se relaciona o debate em torno do que é específico e sua diferenciação do que pode ser intersetorial à assistência social como política pública e, ainda, do que é a dimensão assistencial presente nas demais políticas e que trataremos ao abordar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Entretanto, para maior aprofundamento, ver em Yazbek (2004) e Pereira (2004).

<sup>109</sup> As políticas urbanas são um claro exemplo disso, em especial, as de habitação e de desenvolvimento urbano. Mas, ainda assim, é importante que essa atuação seja específica daquela

Esse aspecto está presente para além das políticas integrantes do campo da seguridade, nas quais assistentes sociais são chamadas a atuar nas mais diferentes áreas, necessitando fazê-lo, crescentemente, com maior domínio temático de conteúdos específicos aos setores de intervenção - o quê crescentemente impulsiona a procura por formação interdisciplinar em cursos de pós-graduação.

Outro desafio que podemos sinalizar gira em torno da atuação de profissionais e mesmo militantes da assistência social junto às esferas públicas de controle social<sup>110</sup> seja como representantes da sociedade ou governamentais, ou mesmo integrantes ou na assessoria a fóruns e redes que representam a sociedade civil, também é um fator que claramente impulsiona a necessidade de outro pensar sobre a práxis profissional, apresentando desafios relacionados ao instrumental teórico-metodológico e à permanente repactuação em relação ao projeto ético-político profissional.

Assim, ainda que a assistência social como política vivencie profundas contradições e um processo de duras e cotidianas batalhas para sua gestão nos marcos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), há, de fato, avanços importantes no que se refere à tematização da assistência como direito e de sua contextualização em campos interdisciplinares. Tais avanços têm impulsionado reflexões diversas acerca da territorialização da assistência.

Mas, ainda assim, a municipalização tem sido um desafio à política. Arretche (2000) menciona o lento processo de municipalização, mesmo após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>111</sup> e demonstra o recuo do governo federal ao

---

política pública, como elemento necessário à sua implementação dentro do contexto de desigualdade - não sendo confundida com a construção de um campo próprio de atuação da assistência social.

<sup>110</sup> Como esferas públicas de controle social, consideramos os conselhos de políticas sociais, institucionalizados, que possuem caráter misto, com participação de representantes de usuários das políticas e de gestores (RAICHELLIS, 1998a).

<sup>111</sup> A autora recupera que, mesmo sendo aprovada em 1993 e sancionada pelo então presidente Itamar Franco, este limita-se a este ato sem adotar as medidas necessárias a sua implementação. No início de 1995, por medida provisória (MP nº 813, de 01/01/05), o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) extingue o Ministério do Bem Estar Social e cria a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e da Assistência Social. Essa mesma medida extingue também órgãos nacionais que executavam programas assistenciais e eram profundamente marcados pelo clientelismo e a corrupção, tais como a Legião Brasileira de Assistência - LBA e a FCBIA - Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (ARRETCHÉ, 2000).

emitir, apenas no ano de 1997, as portarias de números 26 e 27, que instituem, respectivamente, a sistemática de repasse de recursos e a Norma Operacional Básica de Descentralização (NOB).

Ambas consistem das (tardias) normas orientadoras dos municípios sobre procedimentos para descentralização e referem-se, respectivamente, à sistemática de repasse de recursos e à Norma Operacional Básica da Descentralização (NOB 27/97).

Concordando com a autora,

mais do que lenta, a regulamentação instituída em outubro de 1997 (re) centraliza o processo de conveniamento e de seleção de projetos. A portaria nº 26/97, que institui a operacionalidade do financiamento dos projetos de assistência social, estabelece que o Gestor Estadual / Municipal deve encaminhar o pedido de financiamento à SAS (Secretaria de Assistência Social do governo federal), em cujos órgãos será realizado o processo de enquadramento e análise das solicitações de convênios (ARRETCHE, 2000, p.177).

Podemos afirmar, como vimos na breve contextualização histórica, que as ações de assistência social sempre produziram impacto territorial e, ainda que não explicitamente, orientam-se por uma determinada racionalidade de organização do território. Mas, é bastante recente<sup>112</sup> a tematização da territorialização enquanto variável estratégica da política, e pautada por uma perspectiva transformadora.

Podemos também reconhecer que é relativamente escasso, ainda que crescente, o debate teórico-metodológico no campo da assistência sobre a categoria território em suas políticas – ainda que, como vimos, em leitura acurada, a dimensão territorial, muito relacionada à organização do urbano, encontre-se presente em diferentes autores da disciplina<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> A intervenção das agências multilaterais imprimindo desenho a políticas públicas de urbanização, com componentes sociais, em especial nos anos de 1990 (pós-Ajuste), constitui em uma clara exemplificação de como o território já era um componente estratégico para as políticas focalistas, de caráter residual, pautadas pela lógica de enfrentamento da pobreza nessa década. Assim, não é óbvia a relação entre “territorialização” e “universalização” ou garantia de direitos nos marcos da Constituição Federal.

<sup>113</sup> Ainda assim, é possível reconhecer na literatura que sistematiza os conhecimentos da disciplina de serviço social, a estreita relação das práticas de assistência com o território. Há desde a produção que tem como centro essa questão, expressa a partir de autoras de referência a esse debate, como Sposati e Koga, até a fundamental contribuição de Yamamoto & Carvalho (1991), sempre referenciando sua reflexão teórica em determinantes sociohistóricos da realidade brasileira,

Há, portanto, pouca reflexão com foco na trajetória histórica da assistência social com a constituição dos territórios, especificamente nos processos de urbanização. A noção de descentralização e as experiências municipais que fomentam a elaboração da Lei Orgânica de Assistência (LOAS) têm, de fato, referência na noção de municipalização<sup>114</sup> e não, inicialmente, a partir do território como categoria.

As iniciativas e experimentos capitaneados por especialistas, acadêmicos e gestores da assistência social em cidades dos Estados do Paraná, do Rio Grande do Sul<sup>115</sup>, Minas Gerais e São Paulo, ainda que com escopos diferenciados, impulsionaram importantes processos de reflexão em torno da concretização da política nas cidades, mas tendo por norte a necessidade da municipalização.

Ainda assim, a incorporação de elementos que permitissem o reordenamento de serviços e da estrutura político-administrativa nos municípios, ocorreu de forma bastante diferenciada e descompassada com o lento processo de normatização federal e relacionou-se, bastante, aos elementos regionais e locais da cultura política de organização, assim como com o legado de políticas prévias voltadas em maior ou menor grau para a capacitação municipal em diferentes cidades.

---

tratando da construção histórica da assistência, dos dilemas postos aos sujeitos profissionais e as influências de sua configuração frente à questão social emergente no urbano. Soares é outra autora, não oriunda da área do Serviço Social, mas com reflexão sobre a Seguridade Social que apresenta elementos claros para análise da territorialização de políticas do setor.

<sup>114</sup> A saber, Arretche (2000) ressalta que, no caso do Rio Grande do Sul, “foi precisamente no início dos anos 90 (...) que uma rede de especialistas estaduais movimentou-se intensamente em prol da aprovação da LOAS. (...) Por iniciativa da LBA – e, posteriormente do Escritório Regional da SAS – criou-se em setembro de 1992, um Comitê Internacional de Articulação da Assistência Social (CIAS/RS), que realizou a I Conferência Estadual de Assistência Social e participou da organização da II Conferência Estadual. Após a aprovação da LOAS, este grupo operou ativamente pela institucionalização nos municípios gaúchos das exigências organizacionais preconizadas pela LOAS” (ARRETCHÉ, 2000,p.179). Mas, a autora investiga mecanismos institucionais de municipalização, presentes já nos anos de 1990 nos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná – e não a presença do debate sobre territorialização.

<sup>115</sup> Arretche (2000) realiza uma pesquisa em torno dos processos de municipalização da assistência social em seis municípios e demonstra as diferenças e descompassos entre os processos. Como exemplo, o estado do Paraná foi um precursor da municipalização no plano nacional, com investimentos pesados em capacitação institucional dos municípios já em 1994. Assim como o Estado do Rio Grande do Sul, o do Paraná procurou criar mecanismos de gestão que viabilizassem a municipalização visando também reduzir a fragmentação de programas, ao contrário das iniciativas nessa década no Estado de São Paulo. O do Ceará implementou algum reordenamento administrativo dos serviços já em 1987. Os estados da Bahia e de Pernambuco constituíram processos bastante lentos de municipalização. Ver Planos Municipais de Assistência Social (PLAS) para essas cidades.

É justamente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que expressa uma dessas poucas problematizações, partindo de experiências concretas da implementação de sistemas territorializados de assistência social em gestões municipais como as de Belo Horizonte (MG) e de São Paulo (SP) no início da década de 2000.

Um dos exemplos emblemáticos desse debate emerge com a experiência de São Paulo, quando a então (2004) secretária municipal de assistência social, a professora Aldaíza Sposati, em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) do Centro Brasileiro de Pesquisas (CEBRAP), publica o Mapa da Vulnerabilidade Social<sup>116</sup>, como parte da estratégia de reordenamento desse órgão municipal, com vistas à implementação do Plano Municipal de Assistência Social de São Paulo (PLAS 2002-2003)<sup>117</sup>.

A proposta de construir uma “cartografia social” a partir de dados e indicadores do Censo 2000 (IBGE), a qual expressasse as desigualdades intra-urbanas da capital e desmembrasse indicadores demonstrando processos de segregação e de vulnerabilidade sociais em uma cidade com indicadores sociais médios relativamente bons se comparados ao restante do país.

A noção de vulnerabilidade social relaciona-se também ao grau de precariedade de serviços e equipamentos urbanos dos territórios em que se inserem os grupos sociais já nesta condição.

---

<sup>116</sup> Por vulnerabilidade social Sposati (2004) entende a “combinação de elementos de privação socioeconômica e características demográficas das famílias. Considera-se que um setor apresenta alta concentração de população vulnerável quando ele apresenta situações de privação expressadas por baixos níveis de renda e escolaridade aliados a determinados perfis demográficos – como, por exemplo, a elevada presença de crianças ou de idosos, a expressiva presença de mulheres com baixa escolaridade ou de pessoas muito jovens na condição de chefe da família”. Portanto, para ela “a presença de crianças ou de idosos revela o grau de autonomia /dependência de cada membro no conjunto do grupo familiar - o que amplia a condição do chefe de família ser provedor de múltiplos dependentes. A intensidade da vulnerabilidade social varia de acordo com o grau de privação e com a maior ou menor presença desses grupos etários – compondo grupos com perfis particulares”, in Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo, 2004, p.6.

<sup>117</sup> O PLAS – SP 2002-2003 tem por base o Plano Plurianual de Assistência Social de São Paulo 2002-2005 apresentado ao Conselho Municipal de São Paulo (COMAS) foi aprovado com recomendações pela Resolução 002/01 de 29/010/2001 e propõe alterações tanto na missão institucional do órgão, quanto na abordagem metodológica e estrutura político-administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Há consistentes debates questionando conceitos utilizados, em especial o binômio exclusão / inclusão social<sup>118</sup>, mas é importante ressaltar alguns aspectos inovadores dessa metodologia, no que tange:

- (i) à desnaturalização das desigualdades no território, reconhecendo desigualdades intra-urbanas e processos de segregação social com diferentes matizes;
- (ii) a consideração da ausência ou presença de equipamentos e investimentos oriundos de outras políticas setoriais como fundamentais à construção de maior ou menor agravamento da situação de vulnerabilidade social de um determinado grupo familiar.

O papel pioneiro – não entrando na análise detalhada de seu mérito - de experiências municipais como a de São Paulo (2003-2006) inscrevem na agenda pública a relevância do território a ser utilizado em metodologia que procura espacializar, primeiro, o diagnóstico da realidade social e, segundo, as formas de enfrentamento através de intervenções públicas das problemáticas sociais no território.

Em síntese, há os fatores internos à dinâmica de amadurecimento da profissão de Serviço Social e às formas encontradas pela profissão de responder às demandas apresentadas pela divisão social e técnica do trabalho, bem como pela complexificação da questão social e, também, os fatores externos relacionados efetivamente:

- (i) Integração dos profissionais em outras áreas não tradicionalmente do campo disciplinar do serviço social, mas que atuam e refletem sobre o

---

<sup>118</sup>Não utilizamos como referência esse binômio, partilhando da compreensão de Martins (2002), segundo o qual o conceito de excluído é apenas um rótulo abstrato e obnubla a condição revolucionária de operariado, sendo “operário” classe social, enquanto excluído não o é. Além disso, quem está “fora” do processo não tem condições de construir a transformação do mesmo. Portanto, concordamos com o autor que há, de fato, *processos sociais excludentes*, mas isto não se consolida em uma condição existencial de qualquer sujeito político. Para ele, é característico da sociedade capitalista, desde sua origem, a exclusão, isto é, o desenraizamento. É próprio da sociedade capitalista a tendência de destruir as relações sociais que não sejam relações capitalistas” (...) “o capitalismo faz isso para incluir (...) porque ele precisa transformar cada ser humano” (MARTINS, 2002, p.120). Nessa linha crítica, Pastorini (2004) resgata os paradigmas de análise construídos nas últimas décadas sobre o trato da questão social e demonstra como análises pautadas pelas lógicas dualistas se fazem presentes até hoje, gerando novas binaridades, como no caso do incluído/excluído. Essas abordagens não levam em conta processualidades, não abordando as contradições estruturantes das relações sociais (PASTORINI, 2004, p.86-87).

amplo universo da política pública de assistência social, tematizando-a de forma a não limitar sua demanda dentro de uma racionalidade instrumental.

(ii) À necessidade de constituição de sistemas públicos de proteção social a partir das administrações locais e, especialmente, das possibilidades de participação e controle social fortalecendo o chamado “poder local”, constituindo um sistema único de assistência social, claramente inspirado no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS).

Essa proposta traz desafios de diferentes ordens, basicamente, relacionado à afirmação da política pública de assistência social.

No que se refere ao pacto federativo brasileiro e aos problemas da descentralização dessa política específica, há elementos desafiadores, os quais contribuíram para debates e controvérsias em torno da garantia da estratégia de “territorialização” na perspectiva de universalização de direitos por essa política pública:

(i) Desafios existentes à assistência social de constituir-se, antes, como política pública e fazê-lo como política descentralizada, com especificidades próprias à gestão. Isso significa a necessidade de conformar um arcabouço jurídico-institucional, político e administrativo nos municípios, como forma de conferir à assistência uma atuação sistemática, continuada, com critérios e indicadores que permitam sua avaliação de impacto e, ainda, com especificidade, qual não se dilua como parte residual das demais políticas, se diferenciando do que é o assistencial necessário para execução destas (ARRETCHE,2000).

(ii) O fomento ao debate sobre a relevância do território, a partir da produção inicial da professora Aldaíza Sposati<sup>119</sup> em início dos anos de 1990, adquirindo maior expressão nos anos de 2000.

---

<sup>119</sup> A referência de diálogo de Sposati para refletir sobre o território como categoria ordenadora de critérios de intervenção os quais permitissem à população excluída o alcance e à integração à política tem por base a obra de Milton Santos e a apropriação do conceito de “espaço usado”. Os primeiros trabalhos de Sposati que articulam a problemática urbana à assistência são o livro *Vida Urbana e Gestão da Pobreza* (1988) e o *Mapa da Exclusão / Inclusão Social da cidade de São Paulo* (1996), que inspira a formulação do *Mapa da Vulnerabilidade Social em 2004*, já como gestora municipal, como mencionamos. Essa autora é, com sua equipe, uma das pioneiras a tematizar a dimensão territorial como relevante à implantação dos serviços com vistas à consolidação dos princípios presentes na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), no Brasil.

Essa tematização explicita-se, em particular, na metodologia de construção do Mapa da Exclusão / Inclusão Social da cidade de São Paulo (2000), no qual expunha, geograficamente, onde se situavam as famílias expostas à situação de risco e de vulnerabilidade social e propunha um modelo de implementação da rede de proteção social a partir dos chamados “territórios de exclusão”.

(iii) Na procura de paradigmas de territorialização, ocorre também a inspiração no modelo de descentralização de serviços e de democratização participativa do Sistema único de Saúde – SUS, com as hierarquizações e a triagem para diferentes complexidades de atendimento.

Quanto ao primeiro ponto, alguns autores contribuem com a leitura analítica sobre desafios postos no primeiro ano<sup>120</sup> de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Partindo da afirmação que a iniciativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não se limita a ser um programa federal para atividades no campo da assistência social, nem tampouco uma linha de financiamento de equipamentos da área como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Sposati (2006) demonstra como este se propõe a ser

uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não contributiva, como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro (SPOSATI, 2006, p.111-112).

As questões postas a essa pactuação têm direta relação com os desafios existentes para o processo de territorialização, considerando a redefinição de papes dos estados federativos, mas, centralmente, a necessidade de habilitação para integrar a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por parte dos municípios brasileiros<sup>121</sup>.

---

Excelente tese recentemente aprovada traz outras contribuições quanto a esse enfoque em análise de trabalho comunitário junto à região de Heliópolis em São Paulo (KURKA, 2008).

<sup>120</sup> A aprovação da Política Nacional de Assistência Social pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ocorre em 07 de dezembro de 2004. A regulação que aprova o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é de julho de 2005.

<sup>121</sup> A autora informa que “a arbitragem da transição entre a velha forma CPF (Conselho, Plano e Fundo) e a nova forma SUAS é de avaliação e decisão estadual através das Comissões

Essa habilitação tem como exigência básica a revisão da estrutura CPF – Conselho, Plano, Fundo Público / Financiamento – considerada como o fundamental para obtenção da gestão plena e, nessa linha, Arretche (2000) considerou em sua pesquisa o grau de adesão das cidades a partir da constituição dessas estruturas.

No entanto, a proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) anuncia não se restringir à cobertura mínima dos direitos de assistência social, mas à potencialização de toda a sua rede socioassistencial no território, visando à estruturação de uma real rede de proteção social (SPOSATI, 2006). A questão central da rede de proteção, relacionada ao tema do presente trabalho refere-se ao desafio de constituição da rede territorializada de proteção social, fortalecendo a referência da dimensão local.

A questão central que nos colocamos em nossa pesquisa é que os desafios para materialização dessas intenções apresenta magnitude significativa, ao ocorrer em momento ainda de não superação da hegemonia da municipalização da política. Identificamos lacunas entre “a intenção e o gesto”, na medida em que iniciam-se as instalações de equipamentos de assistência nos territórios<sup>122</sup>, tanto sem a necessária construção de procedimentos de repactuação federativa e mesmo a suficiente exposição à crítica e às contribuições nas esferas de controle social.

Mas, chamamos a atenção para esse último ponto, cuja referência no sistema de gestão da saúde apresenta problemas de origem dadas as especificidades e diferenças em relação à assistência social. Além disso, não significou, necessariamente, a construção de pontes sólidas entre os setores da saúde e da assistência, na perspectiva do fortalecimento de duas disciplinas no âmbito do chamado tripé da seguridade social no Brasil.

---

Intergestoras Bipartite – CIB, instaladas em cada estado brasileiro e compostas por representantes de gestores municipais e do respectivo órgão gestor estadual” (Sposati, 2006, p.97). Esse novo formato de habilitação considerou o CPF como habilitação inicial e criou mais dois níveis de habilitação na rede SUAS: a básica e a plena (SPOSATI, 2006). Em maio de 2006 apenas 7% de todos os municípios brasileiros não estavam habilitados (fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social / Ministério de Desenvolvimento Social).

<sup>122</sup> Essa instalação ocorre através de duas naturezas de centros de atendimento de assistência social, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros Especiais de Assistência Social (CREAS) Em 2006 já tinham sido instalados, segundo a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), 2.300 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em todo o Brasil (SNAS/MDS – Governo Federal).

Podemos afirmar que há “apenas” fortes referências:

- (i) no modelo de implementação de uma política descentralizada e territorializada em seus serviços;
- (ii) no método de hierarquização<sup>123</sup> do atendimento a partir do grau de complexidade e;
- (iii) na dinâmica de funcionamento de suas esferas públicas de controle social - os conselhos setoriais de saúde, além do diálogo permanente e aprendizado em torno da práxis interdisciplinar, na relação com agentes das áreas biomédicas.

Ressalta-se que, com os avanços dos debates para a construção da Política Nacional o campo da assistência social passa a ser reconhecido como não sendo exclusivo de exercício profissional dos assistentes sociais – porém, são estes que efetivamente impulsionam a complexificação técnica e teórica da assistência social como política pública. Esses profissionais intervêm no debate nacional, principalmente a partir de órgãos e de centros acadêmicos de formação<sup>124</sup> da categoria e contribuem significativamente para o atual desenho da política nacional.

Como síntese do que abordamos nesse capítulo, é relevante ressaltar dois aspectos centrais. O primeiro refere-se ao quanto a assistência social torna-se complexa tanto para contribuir na construção e sistematização de projeto profissional de serviço social, quanto nos elementos que considera para reflexão sobre a práxis desses profissionais. Entretanto, essa profissão não se limite ao campo da assistência social.

Depois, ao assumir como objeto de elaboração as políticas públicas, em especial do campo das políticas sociais, construindo caminhos de ruptura com a modernização conservadora, iniciada nos anos de 1950. Essa reflexão contribui para que a produção teórica no campo do Serviço Social aprofunde-se, ganhe maior densidade

---

<sup>123</sup> Nesse processo, foi elaborada a implementação dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e dos Centros de Referência Especial de Assistência Social - CREAS os quais realizam triagem das demandas, diferenciando a natureza de atendimento socioassistencial entre básico e especial. Essa racionalidade de organização dos serviços inspira-se na saúde.

<sup>124</sup> O papel do complexo CFESS-CRESS (Conselho Federal de Serviço Social – Conselhos Regionais de Serviço Social) aliado à atuação de acadêmicos e militantes da assistência social tem expressado o seu protagonismo na construção da política nacional de assistência social na lógica do direito constitucional.

e, paradoxalmente, supere os muros da profissão, reconhecendo e dialogando com demais agentes profissionais atuantes na assistência. Mas, ainda assim, tem sido bastante comum uma relação bastante hermética entre política social e serviço social, gerando desafios para sua superação, uma vez que as possibilidades de exercício e projeto profissional não se resume às políticas sociais.

Então, esse movimento ocorre impulsionado pela assunção da perspectiva crítica, com referência especial na teoria social crítica de viés marxista, construindo novas perspectivas profissionais de ação transformadora da realidade a partir da *práxis* - em particular a partir da complexificação da produção teórica na disciplina de Serviço Social e de seu diálogo mais sistemático com o campo das ciências sociais.

A partir disso, a constituição de instâncias organizadoras da categoria profissional, pautadas pela construção interna de um projeto ético-político profissional contribui também para imprimir ao debate público sobre a assistência social a construção de novos paradigmas de estruturação da ação profissional em seu seio.

Na dinâmica societária, vivencia-se a ebulição e efervescência da descentralização político-administrativa como sinônimo da democratização do Estado brasileiro, em oposição ao histórico modelo centralizador e burocrático de administração da era militar, a partir da promulgação da Constituição.

No entanto, esse processo é lento e marcado por contradições, que colocam à assistência social desafios profundos de assegurar na dinâmica social conquistas avançadas do campo jurídico-formal, afirmando permanentemente seu estatuto de política pública. Ainda assim, no início, princípios e diretrizes ainda apresentavam mais um caráter experimental da descentralização para os municípios do que a tradução de experiências concretas. Há nesse período, como mencionamos, o amadurecimento das experiências vivenciadas em capitais de regiões metropolitanas relevantes, tais como São Paulo (SP) e Belo Horizonte (BH).

Podemos concluir em relação à forma como a descentralização ocorre que nos anos de 1990, que esse processo assumia mais características de desconcentração das responsabilidades federais em um primeiro momento e, posteriormente, constituía-se as bases para municipalização, como atribuição de gestão. Como parte que fundamenta essas percepções, abordamos brevemente alguns elementos referentes

à pactuação federativa brasileira e sua relação com a dimensão territorial na construção da política nacional de assistência social

## **2.4 Breves considerações sobre o pacto federativo brasileiro e a assistência social.**

Em relação ao tema, não é nossa pretensão desenvolver profundamente os aspectos referentes à pactuação federativa brasileira, mas sistematizar alguns pontos relacionados aos entraves existentes para a construção de uma proposta de descentralização democrática, com impacto territorial da política pública em foco.

Há de se considerar, logo de início, dois elementos referentes às condições institucionais de implantação da política de assistência no território.

O primeiro refere-se à magnitude dos desafios do complexo pacto federativo brasileiro e sua relação com a lógica de descentralização de políticas de uma forma geral. Essa abordagem explica parcialmente a difícil ruptura com as práticas fragmentadas e pulverizadas de programas e investimentos públicos no setor da assistência social e mesmo a existência de “*paralelismo*”<sup>125</sup> no campo das políticas sociais - em especial, da política de assistência em relação às demais implementadas no território.

O segundo aspecto, também articulado ao primeiro, refere-se ao financiamento público da assistência social nos moldes da proposição atual, visando assegurar a gestão municipal e sua implantação no território com vistas à universalização. Nesse ponto inscrevem-se as relações entre União, Estados e Municípios.

Quanto ao primeiro ponto, entre 1989 e 2003, anos anteriores ao início da construção da atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a questão federativa brasileira já demonstrava toda a sua complexidade histórica para a afirmação da assistência social como política pública descentralizada. A partir da Constituição de 1988 emerge em cenário nacional a figura jurídica do município, o qual passa a ser destinatário da titularidade das políticas públicas.

---

<sup>125</sup> Por *paralelismo* consideramos a concorrência de políticas públicas implementadas sem integração em relação aos mesmos usuários nos territórios.

Parte-se do pressuposto que *a priori* a instância local permitira práticas democráticas e maior eficácia de políticas públicas, assegurando mais bem estar à população (ARRETCHE, 1996).

Tanto esse ponto, quanto outros referentes à descentralização são problematizados por Arretche (1996) como mitos vinculados aos princípios descentralização e à municipalização a serem considerados no contexto da pactuação federativa brasileira. A exemplo, a diminuição radical das funções da União e dos estados, por considerar necessariamente a esfera local como democrática e passível de imprimir maior eficácia às políticas públicas é um deles. Ela fundamenta que o sucesso da descentralização está muito mais relacionado à capacidade de redefinição do papel estratégico do governo federal federativo, do que necessariamente a sua redução. Essa assertiva é feita a partir da pesquisa histórica da relação entre União e Estados no Brasil e há de se considerar como entraves a forte cultura burocrática e difusa de um Estado desenvolvimentista e fiscalista que cresce de forma fragmentada, com centralização tributária e com baixa capacidade de integração de suas ações no âmbito regional e local (ARRETCHE, 1996).

É um Estado, ainda, com visão hierarquizada em torno das capacidades dos entes arrolados nesse permanente processo de pactuação federativa. No caso emblemático da assistência social, nos anos de estudo compreendidos nesse trabalho, concentra fortemente os recursos na União, tendo a prerrogativa da negociação em torno de sua transferência, alimentando a racionalidade clientelista do uso dos mesmos.

Além disso, programas assistenciais, focalizados em populações mais pobres distribuíam-se pelos Ministérios, elevando a despesa pública em programas assistenciais, sem significar, até o ano de 2000, aumento de investimentos orientados para um incremento da capacidade de gestão dos municípios. Para Arretche (1996) até meados dos anos 1990 “não existiu uma política explícita, por parte do governo federal, em direção à descentralização dos programas assistenciais, a despeito das reiteradas análises e recomendações nessa direção” (ARRETCHE, 1996, p. 55).

Há de se considerar, para enfrentar essa fragmentação de programas, o papel dos estados. Se a Constituição Federal (1988) define claramente a existência do ente

municipal como titular de políticas, o mesmo não ocorre quanto à esfera estadual, menos ainda, quanto às regiões metropolitanas<sup>126</sup>.

Assim, a existência das Comissões Intergestores Bipartites (CIBs) e Tripartites (CITs)<sup>127</sup> foi uma clara opção pela busca de pactuação permanente, ainda que, como vemos, bastante limitada ao campo normativo.

A ausência de debate estratégico sobre o papel dos estados na construção da política para além de mediadores e mero repassadores de recursos entre as esferas federal e municipais demonstra, na nossa compreensão, uma certa ambigüidade sobre os motivos da indefinição. Os estados necessitam, também, dessa redefinição, uma vez que podem exercer papéis fundamentais nos processos de integração regional e de implementação de uma política pública cujos impactos não se limitam às fronteiras municipais.

O segundo elemento, também relacionado aos limites do desenvolvimento da pactuação federativa brasileira, refere-se ao financiamento público da assistência social, aos constrangimentos da racionalidade tributária fortemente centralizada até os dias atuais na União e às possibilidades de constituição do fundo público voltado para assegurar a intervenção pública nessa política.

A estrutura bastante fiscalista e centralizadora do Estado brasileiro é retratada pelo padrão da política tributária do Estado brasileiro que prioriza a tributação sobre bens e serviços em detrimento da tributação sobre a renda. E, ainda, possui uma racionalidade bastante perversa na redistribuição dos recursos amealhados, com

---

<sup>126</sup> A legislação referente ao reconhecimento das regiões metropolitanas data de 1973, Lei Complementar 14, como resposta governamental à emergência do debate metropolitano, criando então, 9 regiões metropolitanas. Hoje totalizam 26, reunindo um conjunto de 413 municípios e mais de 68 milhões de habitantes (RIBEIRO, 2004). Souza (2004) aponta para a necessidade de reflexão em torno do lugar das metrópoles na pactuação federativa brasileira.

<sup>127</sup> A definição formal presente no sítio do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) sobre as Comissões Intergestores Tripartites é a seguinte: “A Comissão Intergestores Tripartite - CIT é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. As denominadas Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), têm caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. A CIT é constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), os estados, representados pelo FONSEAS e os municípios, representados pelo CONGEMAS”. Fonte: <http://www.mds.gov.br/suas/departamento-de-gestao-do-suas/comissao-intergestores-tripartite-cit>.

implicações para a constituição do federalismo brasileiro, a partir da cultura de um Estado que “faz caixa”.

Nesse sentido Salvador (2007) ressalta que

Entre os motivos do crescente aumento das contribuições sociais na carga tributária brasileira, o principal é que as contribuições não são partilhadas com estados e municípios sendo uma forma do governo produzir folga de caixa, mesmo durante períodos de retração econômica. Assim, nos últimos anos vem ocorrendo redução da participação das esferas subnacionais no total da Receita Tributária Disponível (SALVADOR, 2007, p.84).

Além disso, o uso do fundo público, historicamente não tem sido orientado para implementação de ações redistributivas ou mesmo priorizado para a universalização de serviços sociais de cidadania.

Destarte, a pactuação federativa é mais um dos relevantes elementos que integram os desafios postos à assistência para que esta assuma um estatuto de política pública. A partir da regulação e da análise sobre seus princípios, comentamos essas questões no capítulo seguinte.

Sinalizamos como método de análise dessa integração entre as práticas de assistência e o processo de urbanização brasileiro, que permitem a emergência da categoria território como variável de análise e de formulação de políticas, um quadro sintético que reúna os elementos relevantes.

Periodizações históricas têm sido realizadas de forma competente e bastante qualificada no universo da produção acadêmica da disciplina de Serviço Social, mas o intuito dessa breve sistematização relaciona-se com a sinalização da convivência e/ou, em alguns momentos, possíveis integrações entre a constituição do urbano e a conformação do chamado “campo da assistência social”.

Dialogamos novamente com tais conteúdos no capítulo que trata da construção da Política Nacional de Assistência e do delicado processo de estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos territórios.

**Tabela I – Breve sistematização do desenvolvimento dos campos da assistência social e do “urbano” no Brasil (sistematização nossa, a partir de fontes diversas).**

ETAPA HISTÓRICA	OS CAMPOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PLANEJAMENTO URBANO	INCORPORAÇÃO DA CATEGORIA TERRITÓRIO COMO INSTRUMENTO DE PROPOSIÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA
<p><b>Momento Inicial:</b> 1930 a 1945</p> <p>Entrada do Brasil no capitalismo mundial</p> <p>Emergência da urbanização e da industrialização</p> <p>Ditadura de Vargas</p> <p>Governo eleito de Vargas.</p> <p>Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945).</p>	<p>Práticas filantrópicas religiosas - Filantropia racionalizada voltada para “os pobres”.</p> <p>Constituição do operariado / conformação dos centros urbanos – intervenções físicas no plano de conformação das cidades, moradias e transportes.</p> <p>Regulações públicas de direitos trabalhistas e previdenciários voltada para os trabalhadores.</p> <p>Criação de sindicatos pelo direito público, vinculados ao Estado.</p> <p>Período de Estado centralizador. Ditadura Vargas e forte relação de tutela do Estado com trabalhadores e massas operárias em conformação.</p> <p>Fundação das escolas de serviço social. Regulamentação da profissão de assistente social.</p> <p>Modernização dos espaços com vistas à construção da urbanidade, inspirada na Europa.</p> <p>Criação das grandes instituições assistenciais brasileiras (Legião Brasileira de Assistência - LBA e Fundação Leão XIII, por exemplo).</p>	<p>Presença de voluntárias da assistência nos espaços urbanos em formação para “ajuda” e educação do proletariado urbano visando contribuir para melhoria das condições de higiene e salubridade.</p> <p>Não há nenhuma tematização sobre o território, apenas a intervenção física no mesmo espaço do conflito entre capital e trabalho.</p> <p>Demanda assumida em larga escala pelo Estado, ao perceber que alcance e método das ações filantrópicas são insatisfatórios para lidar com conflitos emergentes.</p>
<p><b>Momento intermediário:</b> 1946 a 1980</p> <p>Desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek</p>	<p>Aceleração da industrialização e da urbanização, tendo por marco o período do desenvolvimentismo dos anos de 1950.</p> <p>Conformação das regiões metropolitanas.</p> <p>Subseqüentes ditaduras militares aprofundam modelo nacional-desenvolvimentista.</p> <p>Maior tecnificação da profissão.</p> <p>Maior entrada de referenciais norte-americanos e europeus no</p>	<p>Serviço Social passa a ser marcado pela necessidade de adensamento das reflexões em torno de suas práticas. Busca por diferenciadas matrizes teórico-metodológicas de ação. Relação bastante instrumental com os referenciais teóricos.</p> <p>Emergência da tematização das políticas sociais no âmbito da profissão.</p> <p>Organização de redes latino-americanas de reflexão sobre a prática profissional e a produção acadêmica.</p> <p>A dimensão territorial faz-se</p>

	<p>campo da reflexão sobre as práticas de assistência – necessidade de maior qualificação da profissão: fenomenologia e funcionalismo.</p> <p>Teoria social crítica emerge na profissão pelo movimento da Reconceituação do Serviço Social.</p>	<p>claramente presente em proposições metodológicas como o Serviço Social de Comunidade.</p> <p>Mas, território não emerge ainda como categoria de análise e de organização das práticas de assistência social.</p> <p>Generalização da assistência social orientada pelos pressupostos do desenvolvimentismo.</p> <p>Entrada da Reconceituação no serviço social latino-americano questionando “tradicionalismo” profissional e métodos pautados na abordagem das disfunções individuais. Parte do pressuposto das relações desiguais e da contradição fundamental entre capital e trabalho como fundantes das relações sociais no modo de produção capitalista.</p> <p>Construção de arcabouço e referenciais jurídico-legais centralizados para implementação das ações do Estado.</p>
<p><b>Momento contemporâneo</b></p> <p>1988 – 2007</p> <p>Mundialização do capital financeiro.</p> <p>Processo de redemocratização brasileiro, após duas décadas de ditadura militar.</p> <p>Aprovação da Constituição Cidadã de 1988 com forte mobilização popular.</p> <p>Ofensiva neoliberal nos anos de 1990 na América Latina. Eleição de governos com agenda neoliberal. Prioridade de ajuste fiscal e redução drástica dos gastos sociais, com conseqüente retração dos direitos.</p> <p>Formulação de sistemas nacionais de políticas públicas com instâncias de controle social / constituição de esferas públicas com ambigüidades em suas possibilidades de ação.</p>	<p>Período de democratização, com forte mobilização social na formulação da nova Constituição Federal brasileira – Constituinte.</p> <p>Aprovação da Constituição Cidadã, de 1988 como proposição de descentralização das políticas públicas, visando universalização de direitos, consagração do controle social através de esferas públicas de participação e financiamento público de sistemas de políticas públicas com planos de gestão.</p> <p>Forte adensamento teórico no campo da produção acadêmica do Serviço Social e do Planejamento Urbano no Brasil.</p>	<p>Descentralização de políticas com experimentos municipais.</p> <p>Democratização como foco Mas, emergência da categoria território ocorre a partir da década de 1990.</p> <p>Território emerge tanto pelo viés da otimização dos investimentos públicos, pautado por princípios da agenda neoliberal de ações focalizadas, quanto através de experiências municipalistas com vistas à universalização dos direitos e à democratização da gestão.</p> <p>No entanto, há necessidade de adensamento em torno da categoria como uma das variáveis de constituição da política de assistência.</p>

### **Capítulo III - A Política Nacional de Assistência Social: caminhos e descaminhos de sua institucionalização no território.**

**E**sse capítulo tem como objetivo a análise da dimensão territorial na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) considerando os elementos anteriormente levantados sobre as movimentações para sua construção desde os anos 1990. Possui foco *nas concepções de territorialização da política de assistência social no processo de descentralização construído ao longo dessas últimas duas décadas*. Essas concepções são analisadas a partir do processo de construção da política de assistência no período pós-Constituição tanto em momentos nos quais o território não se constituía em uma categoria determinante da política nacional em questão, até se tornar em tempos recentes, seu elemento fundante, ao menos em termos de proposição.

Pretendemos investigar como essa construção ocorre durante esse período, analisando três momentos identificados entre os anos de 1988 a 2007. Como recurso analítico, utilizamos as regulações formatadoras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ou seja, da própria Política Nacional de Assistência Social (2004).

Como vimos, anteriormente, partimos da premissa que o espaço não é algo naturalmente dado e, ao ser apropriado pelas dinâmicas sociais de acumulação do modo de produção capitalista, o espaço torna-se necessariamente social, sendo dotado de sentidos, tornando-se território.

A construção dessa categoria por Harvey, presente no capítulo I, demonstra como a perspectiva do autor contribui para a desmistificação da existência do espaço, trabalhando-o sempre como espaço social. Assinala que, especificamente, a partir da dinâmica de acumulação capitalista, o espaço como espaço social, passa a ser dotado de sentido compreendendo as contradições e as disputas impressas pela racionalidade da acumulação e das possibilidades do capital em enfrentar as contradições que gera no próprio processo de busca da superacumulação.

Esse enfrentamento das crises geradas pela produção de excedentes e a necessidade de seu escoamento e/ou diluição, ocorre através dos esforços do capital em absorver o espaço através do tempo e, nesse sentido, há que se considerar o papel estratégico desempenhado pelo Estado na formulação e no financiamento de políticas públicas capazes de contribuir para a superação do espaço pelo tempo, respondendo em alguma medida às contradições originais e visando estabelecer o que Harvey denomina de *coerência regional estruturada*, como vimos no capítulo I.

A conformação dos territórios a partir dessa racionalidade não é, no entanto, algo simples, uma vez que incide sobre diferentes modos de vida, culturas e formas de estruturação produtiva, desigualdades e segregações de toda sorte. Essas disputas por dotação de sentido e a própria busca da coerência regional estruturada realiza-se na dualidade da intervenção pública entre viabilizar a amenização de contradições, reproduzir e expandir o modo de produção capitalista e responder, em diferentes medidas, às pressões por demandas e direitos das populações e mesmo à diversidade de interesses do capital.

Em relação ao nosso objeto em foco, consideramos que a política de assistência integra essa estratégia da acumulação, mas precisa ser compreendida sob esses aspectos multifacetados anteriormente citados. No que tange à dimensão espacial, ela possui sempre expressões territoriais, ainda que essa dimensão nunca tenha sido preponderantemente abordada, como vimos no capítulo II.

Vimos também o quanto ela entrelaça-se com a produção do espaço urbano, mesmo que apenas recentemente essa interação venha a ser mais problematizada aqui e acolá. Assim, a categoria território passa a ser elemento relevante apenas em tempos recentes e decorre de um processo de elaboração sobre a mesma no âmbito da afirmação da assistência social como política pública.

Parte integrante desse processo relaciona-se com a democratização brasileira e a conseqüente constituição de marcos descentralizados de políticas públicas, a partir dos anos da década de 1990.

Para realizar esse debate, propomos uma periodização<sup>128</sup> reconhecendo essa descentralização como um processo sócio-histórico, cuja definição não ocorre apenas a partir da instituição dos marcos regulatórios. Essa periodização contribui para a visualização da dimensão territorial no processo de construção da assistência social como política pública a partir de um arcabouço jurídico-administrativo bastante fragmentado em um processo histórico marcado por contradições, basicamente a partir das existentes entre os avanços no campo formal e a retração de direitos imposta pelo avanço da mercantilização (SADER, 2004) que se agudiza na ascensão do neoliberalismo nos anos de 1990<sup>129</sup>.

Destarte, a periodização parte do momento contemporâneo, anunciado genericamente no capítulo anterior na tabela I, tendo por recorte a legislação existente entre os anos de 1989 a 2007 (período pós-Constitucional aos dias atuais). Nesse sentido nosso ponto de partida é a Constituição Federal de 1988, na qual a assistência social assume estatuto de política pública e é enunciada como direito social (art. 6º, Constituição Federal 1988).

Essa periodização foi construída em três momentos, os quais estão superpostos em alguns aspectos, mas apresentam tendências maiores, confirmando tais caracterizações. Relacionado a cada momento, dialogamos a partir de inflexões com a perspectiva territorial, conforme apresentado adiante na tabela II.

---

<sup>128</sup> Além disso, consideramos que a Política Nacional referente ao período contemporâneo não se resume à aprovação da resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (DOU, outubro / 2004). Para compreensão da dinâmica de construção da política e de seus conteúdos, é preciso considerar o conjunto das principais regulações emitidas entre o período de 1989 e 2007. Denominamos como “principais regulações” tanto aquelas que contribuem para a implementação da política segundo orientação da Lei Orgânica de Assistência (LOAS), quanto as que são emitidas e geram aparentes contradições no que se refere às ações assistenciais no período. Há, também, um expressivo número de resoluções emitidas no período pela Comissão Inter-gestora Tripartite – CIT, integrada por representantes da União, Estado e Municípios.

<sup>129</sup> Sader (2004) avalia que uma das conseqüências centrais trazidas pelo avanço da financeirização do capital relaciona-se à retração de direitos, considerando que a racionalidade predominante na normatização das relações sociais e econômicas passa a ser o mercado.

**Tabela II – Momento contemporâneo: periodização da implantação da assistência social como política pública (1989-2007).**

FASES DO MOMENTO CONTEMPORÂNEO	PERÍODO / GESTÃO	MARCOS	INFLEXÃO COM O TERRITÓRIO E CONTRADIÇÕES
<p>1) <b>Desconcentração de responsabilidades Federais</b> Descentralização para municípios pautada apenas na quebra da concentração da gestão na União, sem claro projeto de descentralização.  Crise fiscal e déficit público.</p>	<p>1989 a 1994</p> <p>Presidentes: Fernando Collor de Mello  Itamar Franco  Fernando Henrique Cardoso. (parte do 1º mandato).</p>	<p>Aprovação da LOAS.</p> <p>Concepção de seguridade social articulando assistência social, saúde e previdência social</p> <p>Aprovação de legislação de defesa de direitos de segmentos sociais.</p> <p>Impeachment do presidente Collor de Mello</p>	<p>Afirmação dos marcos nacionais progressistas, universalistas em termos de direitos, com relevância da dimensão local como esfera democratizadora e cidadã. Contraposição da forte ofensiva neoliberal, através da contra-reforma do Estado brasileiro, com regressão de direitos nos anos de 1990.</p>
<p>2) <b>Municipalização da política de assistência.</b> Formação das estruturas jurídico-administrativas nas cidades para municipalização.</p>	<p>1995 a 2002</p> <p>Presidente: Fernando Henrique Cardoso (1º e 2º mandatos).</p>	<p>Extinção da LBA</p> <p>Programa Comunidade Solidária</p> <p>NOB Assistência Social.</p>	<p>Descentralização como municipalização da política de assistência na esfera da gestão. Reconcentração federal, com ações tipo o Programa Comunidade Solidária.</p>
<p>3) <b>Emergência do território como categoria na PNAS.</b> Heterogeneidade das experiências de descentralização. Aprovação da política Nacional de Assistência Social.</p>	<p>2003 a 2007.</p> <p>Luis Inácio Lula da Silva. (1º e 2º mandatos).</p>	<p>Aprovação da PNAS</p> <p>Programa Bolsa Família</p> <p>NOB SUAS.</p>	<p>Construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com emergência do território como categoria para implementação da política nos municípios. Criação do Programa Bolsa Família.</p>

A tabela acima, cuja sistematização foi realizada a partir das referências dessa tese, nos permite perceber a seguinte proposição de períodos:

(i) há um momento inicial, que ocorre de 1989 a 1994, relacionado ao período tensionado fortemente pela necessidade de descentralização, a qual se realiza no difícil contexto pós-constitucional de contra-reforma do Estado. Este período é aqui denominado de *momento da “desconcentração” das responsabilidades federais*, em momento de descentralização sem as necessárias bases políticas, técnicas e administrativas capazes de assegurar a densidade necessária aos municípios para assumirem as responsabilidades de gestores de políticas públicas.

Consideramos que no primeiro momento pós-Constituição Federal, ainda em frágil contexto de institucionalização democrática, o arcabouço jurídico do setor apresenta algumas importantes leis de referência nacional e afirmativas de direitos de parte do

público alvo da assistência<sup>130</sup> tais como pessoas com deficiência, idosos e criança e adolescente.

Há uma forte contradição nesse período que contrapõe os avanços dos marcos nacionais progressistas, universalistas em termos de direitos que quais alçam a dimensão local à qualificação de esfera democratizadora e cidadã com o contexto de forte ofensiva neoliberal e de contra-reforma do Estado brasileiro gerando regressão de direitos em quadro que se aprofunda nos anos de 1990.

(ii) o segundo, nesse contexto bastante adverso, quando a descentralização assume, praticamente, a perspectiva apenas da *municipalização*, com a estruturação das bases formais necessárias aos municípios para assunção das responsabilidades de gestão.

A inflexão aqui se relaciona à emergência de um modelo reconcentrador das atribuições federais, tendo como exemplo a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS).

Ela gera uma contradição ao ocorrer em período que identificamos como início da municipalização da assistência social. Essa reconcentração dos investimentos e da gestão através do Programa Comunidade Solidária (PCS) desenvolve-se espacialmente, não tendo a categoria território anunciada como elemento orientador da política. Passa, na gestão, ao largo do comando único da assistência social.

Concomitante a isso, nesse período, aprofundam-se experiências diferenciadas de gestão municipal em consonância ou em contraposição ao retorno da agenda de ação filantrópica centralizada na gestão federal.

Este segundo momento vigora no período de 1995-2002 e tem como contexto incidente o aprofundamento da contra-reforma do Estado brasileiro, na perspectiva da constituição do Estado mínimo.

---

<sup>130</sup> A elaboração e aprovação tanto do Estatuto de Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, bem como as garantias de direitos às pessoas com deficiência ocorre em função de forte mobilização de militantes de direitos desses segmentos, tais como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMM) no rico e intenso processo de abertura democrática e de mobilização por uma Constituição Cidadã, a Constituinte – e não, particularmente a essa época, dos avanços do campo da assistência social ao pensar direitos desses segmentos.

(iii) Em relação ao último, iniciado em 2003 até os dias atuais (no caso desse trabalho, com limite em 2007), a inflexão presente em relação à categoria território relaciona-se ao *período de experiências de descentralização e emergência no plano nacional da mesma para a construção da política nacional de assistência social*, mas que apresenta descontinuidades e contradições, como veremos.

Neste momento, a contradição mais forte relaciona-se ao processo de construção de um sistema único de assistência (SUAS), de expressão territorial intra-municipal, gestado de forma integrada *versus* a convivência com uma particular forma de reconcentração federal de investimentos de caráter assistencial, realizados em programa federal intitulado Bolsa Família.

A periodização anterior contribui para a construção metodológica da análise da dimensão territorial na política ao longo dessas duas décadas. A partir da mesma, construímos as três inflexões anunciadas anteriormente, relacionadas à dimensão territorial e permitem aprofundar essa análise teórica.

Estruturadas ao longo da pesquisa sobre a regulação do setor da assistência entre 1988 a 2007, essas inflexões contribuem para a compreensão da complexidade nas dinâmicas da gestão e de descentralização da política frente à constituição do campo da assistência como política pública da seguridade, tendo como eixo as abordagens existentes em torno do conceito de território.

Assim, expomos maior detalhamento ao sistematizar, na tabela III, como, a partir das inflexões, expressam-se compreensões em torno da categoria território.

**Tabela III – A periodização, sua relação com as inflexões e os diferentes níveis de apreensão da categoria território.**

PERÍODOS DO MOMENTO CONTEMPORÂNEO	INFLEXÃO EM RELAÇÃO À CATEGORIA TERRITÓRIO	CONCEPÇÃO DE TERRITÓRIO
<b>MOMENTO I</b>		
Desconcentração de responsabilidades Federais  1989 a 1994	Avanços dos marcos nacionais progressistas, universalistas em termos de direitos, com relevância da dimensão local como esfera democratizadora e cidadã.  Aprovação da LOAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8742/93)	Contraposição entre as dimensões nacional e local, sem formulações mais precisas no âmbito da descentralização quanto ao sentido atribuído ao "local".  No que se refere ao território este não se constitui como uma categoria ainda presente.
<b>MOMENTO II</b>		
Municipalização da política de assistência.  1995 a 2002	Emergência de modelo reconcentrador das atribuições federais, o Programa Comunidade Solidária (PCS).  Sanção presidencial à LOAS.  Início dos processos de municipalização da assistência social.	Complexificação da dimensão espacial na política de assistência, sem formulação sobre a categoria território.  A descentralização torna-se <i>sinônimo de municipalização</i> em momento que novas atribuições são apresentadas para a esfera nacional com a emergência do Programa Comunidade Solidária (PCS), com expressivo impacto espacial na sua implantação com foco regional (nordeste).  Oposição entre nacional e o municipal em termos de gestão.
<b>MOMENTO III</b>		
Emergência do território como categoria na Política Nacional de Assistência Social. Heterogeneidade das experiências de descentralização.  2003 a 2007	Aprovação da Política Nacional de Assistência Social e processo de construção de sistema único de assistência (SUAS).  Convivência com nova reconcentração federal de investimentos de caráter assistencial, realizados em programa federal intitulado Bolsa Família.	Emergência da categoria território enquanto estruturante da intervenção através dos SUAS, de expressão territorial intramunicipal, propondo ser gestado de forma integrada. Articula ao menos 20 programas nacionais na proposição de um sistema de gestão unificada com espacialização intra-urbana nos municípios.  Entretanto, convive com investimentos paralelos de grande monta em programa de distribuição de renda com gestão municipal, em relação direta com governo federal.

É importante a construção de um método de análise, pois o processo de descentralizar a assistência social e a própria implantação da política nos municípios não se constituem em processos simples. Deparam-se, inicialmente, com bloqueios relacionados tanto à histórica cultura de clientelismo e de trato assistencialista das práticas de assistência nas cidades, quanto, efetivamente, com características históricas da política, de fragmentação e de pulverização de investimentos, dentro de um contexto bastante adverso de contra-reforma do Estado brasileiro.

Assim, diferentes dinâmicas e determinantes estão em jogo para além das dificuldades formais de regulação do campo da assistência social. Não à toa, a assistência social foi a última área da seguridade social a ser regulada<sup>131</sup> e Couto (2004) propõe avaliar isso a partir desses dois prismas, relacionados à base dessas dificuldades:

O primeiro, [...] é o preconceito com a área, a falta de densidade política e de debate conceitual, que alimentassem decisões sobre a mesma. O segundo pode ser creditado a rearticulação de forças conservadoras no país, após 1989, que apontavam a crise fiscal como fator preponderante para a atuação do Estado e imprimiram muitos óbices a tudo que gerasse gasto, inclusive o social (COUTO, 2004, p.171-172).

Nesse sentido, embora investiguemos toda a estrutura legal necessária à regulação desse campo da assistência e de sua municipalização, realizamos uma pesquisa documental mais acurada em torno do que denominamos legislação central<sup>132</sup> necessária à construção dos parâmetros de descentralização, em especial as formuladas anteriormente, entre e em relação aos dois maiores marcos regulatórios da assistência emitidos nos anos de 1989 a 2007 – a saber, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

---

<sup>131</sup> Pela legislação, Couto (2004) sinaliza que a saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (Lei nº 8.080 – LOS) e a previdência social recebeu a Lei de instituição dos Planos de Custeio e Benefícios (Leis nº 8.212/91 e nº 8213/91). A assistência social só foi regulada a partir da sua Lei Orgânica de Assistência (LOAS), de 1993.

<sup>132</sup> Dos anos de 1999 a 2003, anteriores à elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e proposição do Sistema Único de Assistência (SUAS), a legislação apresenta-se de forma pulverizada e marcado por avanços e retrocessos, com diversas regulamentações e três Normas Operacionais Básicas (NOBs), direcionadas à orientação dos municípios, para que a descentralização tivesse algum ordenamento (ver tabelas legislação em anexo).

O contexto da análise são os limites e desafios postos após o período de contra-reforma do Estado nessas mesmas décadas e o método é focado na análise da legislação dialogando com inflexões em relação à política de assistência a partir da periodização, avaliando a existência de referências ao território como categoria em cada período.

A metodologia utilizada parte da pesquisa bibliográfica e do arcabouço jurídico-institucional criado pela União para viabilização da descentralização, considerando a leitura de toda a legislação emitida entre 1988 e 2007<sup>133</sup>. A partir da mesma, dialogamos a seguir com essas três inflexões em relação à política nacional, visando compreender como se constrói a percepção de sua territorialização à luz da proposição de Harvey.

### **3.1. Desconcentração: a democratização conservadora (1989-1994)**

O período pós-Constituição Federal (1988) conformou-se em tempos adversos para a implantação de políticas públicas universalistas e promotoras de direitos. Apesar de todos os avanços formais, a conquista relevante – porém parcial – de inscrição na Constituição (1988) dos pressupostos gerais para cidadania, demandava a regulamentação dos parágrafos e um novo desenho de políticas públicas com base nos princípios democratizantes da Constituição Federal.

Com essa racionalidade impressa pela hegemonia da forte ofensiva neoliberal na América Latina, apresentavam-se obstáculos concretos à realização dessa regulamentação, impulsionados pela contra-reforma do Estado brasileiro. Os obstáculos, fundamentados nas argumentações em torno de limites fiscais e econômicos de estrangulamentos do déficit público, tinham como respostas por parte dos movimentos sociais pressões e proposições voltadas para a constituição da cidadania a partir da afirmação das institucionalidades democráticas. Couto (2004) aponta para o paradoxo “entre os avanços políticos sociais e as definições de diretrizes macroeconômicas que concebem as políticas sociais como consequência do funcionamento adequado da economia” (COUTO, 2004, p.140).

---

<sup>133</sup> A opção por esse recorte temporal de pesquisa da legislação deve-se ao que se encontra disponível no sítio do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), como relacionado ao “campo” da assistência social. Essa temporalidade, embora ampla, permite a análise de momentos bastante distintos, como o pós-Constituição e o período de diferentes governos federais, avançando até os dias atuais. Mas, na realidade, em termos de leis, estas apenas são promulgadas até o ano de 2004, sendo a última, a própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Nesse sentido, a primeira inflexão relaciona-se à descentralização, que traz em si uma determinada compreensão de espacialização de uma política, porém não consegue avançar nessa proposição, como vemos. Ela refere-se ao período de 1989 a 1994, quando dos primórdios da descentralização da assistência social.

No momento posterior à Constituição Federal e até mesmo quando da mobilização para aprovação da Lei Orgânica (LOAS), embora a descentralização representasse avanços em relação ao modelo autoritário, o que parecia orientar ação de militantes e entidades do campo da assistência era a afirmação da área como política pública, centrando esforços em desvencilhar suas práticas e princípios das históricas marcas da filantropia, as quais se expressavam nos municípios, visando à consolidação de um campo específico<sup>134</sup> à assistência.

A saber, a construção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), como vimos no capítulo anterior, percorre tortuoso caminho, sendo finalmente aprovada em 1993 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e sancionada pelo presidente Itamar Franco.

Entretanto, é apenas em 1998, dez anos após a Constituição Federal, que passam a ser emitidas as primeiras regulações mais consistentes relacionadas à gestão e realmente voltadas a orientar os municípios sobre a descentralização da assistência, em um contexto de contradições e fragilidades.

A intermitência de referências aprofunda-se, principalmente, a partir da crise da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). A mesma tem início nas denúncias de corrupção e uso assistencialista dos programas dessa máquina pública, em 1990, que levam ao *impeachment* do Presidente Collor de Mello e sua extinção ocorre como um dos primeiros atos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> São densos os desafios presentes no debate sobre as especificidades da assistência social, explicitados por autoras como Sposati (2004), Pereira (2004) e Yazbek (2004).

<sup>135</sup> O desmanche dessas estruturas ocorre, formalmente, como resposta aos escândalos provenientes da gestão anterior, também na mesma Medida Provisória (MP nº 813) que institui o Programa Comunidade Solidária (PCS).

Até então, a política nacional vigente podia ser traduzida, como demonstra Raichellis (1998), em

um mix de ações eventuais e pontuais de órgãos governamentais dispersos e de indivíduos, grupos e entidades privadas que mantém de longa data relações com o Estado nas diferentes esferas, tendo acesso ao fundo público para implementação de variada gama de serviços e programas assistenciais.

portanto,

não raras vezes, a assistência social tem servido a interesses clientelistas e personalistas, sendo alvo de denúncias públicas de corrupção, como demonstrou o processo que levou ao impeachment do presidente Fernando Collor (RAICHELLIS, 1998, p.124).

No âmbito do paradigma anterior, Arretche (2000) demonstra como os governos historicamente executavam, a partir da esfera federal, a política “com base nesse conjunto desarticulado e superposto de instituições que operavam suas ações de forma centralizada” enquanto “estados e municípios também executavam suas ações, seja através da prática do *‘primeiro damismo’* seja através de seus órgãos locais de promoção social”. Para a autora, as qualificações de “desarticulado” e “superposto” apontam para a forma como cada agência federal desenvolvia seus programas de forma independente, sendo que estes nunca se tornavam universais e uma mesma clientela, podia ser atingida simultaneamente, por exemplo, pelas três agências, enquanto grande parte da população público alvo não era atingida por nenhum deles (ARRETCHE, 2000, p.171).

Essas questões possuem estreita relação, pois o tensionamento em torno da definição do que seria um campo da assistência e qual a sua relação com a seguridade social nesse amplo período da construção da política foi tamanho, que se colocou relacionalmente e à frente ao seu processo de descentralização (ARRETCHE, 2000, p.174), principalmente no momento posterior à Constituição Federal.

Esse frágil conjunto normativo do período, no que se refere à construção de uma política pública nacional, mais expressava o desejo de uma desconcentração de responsabilidades da União para os estados e municípios, não conseguindo se constituir em um primeiro momento uma proposição consistente de descentralização da assistência social. Mesmo não sendo este seu propósito à época - estava longe de qualificar essa política pública no território.

Na complexidade dessas dinâmicas, colocava-se à frente da descentralização a definição do quê descentralizar, ou seja, a própria necessidade de estruturação do que seria o campo “próprio”, específico a essa política pública e sua fundamental construção identitária como afirmadora de direitos de cidadania, anunciados na Constituição Federal e regulamentados na Lei Orgânica da Assistência (LOAS).

Como pressuposto de política integrante da seguridade social, havia (e há, até os dias atuais) a necessidade de construção dos mecanismos de articulação da assistência às políticas de saúde e de previdência, constituindo o chamado campo da seguridade social brasileira.

Além disso, esse conjunto de leis que visava assegurar proteção social aos públicos-alvo da assistência, afirmando a dimensão do direito e da universalidade no acesso, não possuía, nas esferas de gestão, mecanismos de integração ou diálogo entre si, muito menos no que se refere à construção de regulações que o engendrasses na lógica de promoção da proteção integrada da chamada seguridade social<sup>136</sup> e de expressão desse conjunto no território.

Logo após a aprovação da Constituição Federal, nos anos de 1989 e 1990 há, nessa lógica, a promulgação de duas leis referentes ao reconhecimento da proteção social universal à parte de parcela específica da população, considerada como público-alvo<sup>137</sup> da assistência – o que ocorre mais fruto de mobilizações desses segmentos sociais, do que necessariamente dos movimentos relativos à inscrição da assistência junto à seguridade social.

---

<sup>136</sup> Boschetti & Salvador (2006) demonstram as contradições da concepção de seguridade no Brasil. Para os autores, o Brasil não ficou imune à tendência européia em inspirar a sustentação das políticas de seguridade com base nos modelos bismarckiano, que orienta a política previdenciária, diferentemente da proposição beveridgiana, que sustenta a saúde e a assistência. Os autores resgatam, sinteticamente que, enquanto o modelo bismarckiano, inspirado na proposição ao modelo previdenciário alemão de 1883 a 1888, implementado por Otto Von Bismarck, que assegurava renda aos trabalhadores em momento de desemprego, mediante contribuição direta anterior, o modelo beveridgiano, originário do Plano Beveridge (1942) propunha o enfrentamento da pobreza a partir da instituição de direitos universais a todos os cidadãos, garantindo o mínimo necessário à reprodução da vida (2006, p.27).

<sup>137</sup> As leis em questão são a que dispõe do apoio à pessoa com deficiência, instituindo a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Lei nº 7853/89) e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90).

Junto a isso, mesmo na tímida expressão legal dos momentos pós-Constituição Federal, percebe-se a afirmação, a partir da pressão de segmentos sociais organizados, pelo reconhecimento de uma agenda clara de direitos humanos, principalmente no que se refere à criança e adolescente, às pessoas com deficiência e aos idosos.

Ainda assim, a descentralização simbolizava possibilidades de democratização da política e configurou-se no período da Constituinte como uma das bandeiras centrais da mobilização societária dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil envolvidos na formulação da regulamentação das diretrizes constitucionais da assistência social, mas, visivelmente, não se tinha clareza de como proceder à mesma para além da afirmação da titularidade municipal.

Destarte, o quadro de regulações expressivas pertinentes ao campo da assistência social nesse período acompanhava a lógica da pulverização, sem grandes articulações entre si, mas refletia esforços de garantia de proteção social a diferentes segmentos sociais<sup>138</sup>, conforme pode ser observado na tabela IV.

**Tabela IV: Momento I - Principais regulações relativas ao campo da assistência social no período 1989-1994.**

<b>MOMENTO I</b> <b>DESCONCENTRAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FEDERAIS</b> <b>PERÍODO: 1989 -1994</b> <b>GOVERNOS: FERNANDO COLLOR, ITAMAR FRANCO E PARTE DO PRIMEIRO MANDATO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO</b>		
<b>PARADOXO: MOMENTO POSTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL X DESCONSTRUÇÃO DE DIREITOS</b>		
<b>LEGISLAÇÃO SIGNIFICATIVA / DATAS</b>		<b>CONTEÚDO CENTRAL</b>
Lei nº 7853	24 /10/1989	Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.
Lei nº 8.069	13/ 7/1990	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências
Lei nº 8.742	7/12/ 1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)
Lei nº 8.842	04/01/1994	Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.
Lei nº 8.889	29/06/1994	Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual.

<sup>138</sup> Processo similar e desarticulado da assistência social, ocorre na Saúde, através dos movimentos de universalização e gratuidade dos serviços pela implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo pressupostos da Lei Orgânica da Saúde (LOS). A Previdência Social aparece como um setor mais hermético a essas transformações.

Nesse sentido, mesmo que à centralização da política sejam em parte atribuídas as responsabilidades por sua ineficiência e ineficácia,

as mais importantes decisões da área de assistência social até o início dos anos 90 disseram respeito à sua inserção no campo da seguridade social, à incorporação da Doutrina de Proteção Integral e à adoção do princípio da universalidade como princípios constitucionais (ARRETCHE,2000,p.174).

Observemos, porém que, tanto essa mobilização societária quanto a consagração através da legislação, demonstram uma clara mudança na percepção e cultura cívicas brasileiras, quanto ao direito a ter direitos assegurados de forma integral pelo Estado.

Destarte, é fundamental valorizar essas conquistas em um país que vivenciava a reconstrução da democracia, após quase duas décadas de ditadura militar e sem histórico de experiência de Estado de Bem Estar Social.

Como Couto (2004) afirma, mesmo nesse contexto adverso

importantes e significativos avanços foram construídos, acarretando novas configurações e novas concepções para a área dos direitos civis, políticos e sociais, expressas numa nova forma de organizar e gestar os sistema de seguridade social brasileiro, trazendo para a área, a assistência social como uma política social de natureza pública (COUTO, 2004, p.140)

Importante considerar, também, a existência de uma forte e complexa demanda reprimida na constituição de um campo de defesa da assistência social como política pública o qual, talvez, a partir da mobilização societária de movimentos sociais, tenha priorizado refletir e assegurar direitos relacionados aos públicos alvos, na medida em que se experimentava, de forma esparsa, iniciativas quanto à descentralização em alguns municípios.

A dimensão local simbolizava disputar a significação da assistência social como política pública democrática e acessível, relacionando-se com a construção dessa nova identidade e contrapondo-se às práticas assistencialistas vigentes. Portanto, deparava-se, nessa esfera, com o desafio de contrapor os novos pressupostos e diretrizes às relações sócio-culturais e políticas estabelecidas a partir das tradicionais práticas de assistência, inspiradas no assistencialismo e que se manifestavam também – e especialmente – nas esferas locais.

Paradoxalmente, a dimensão territorial não assume centralidade, ao ter como ponto estratégico na agenda dos movimentos sociais e entidades do campo da seguridade social o foco da afirmação da assistência social como política pública.

Como vemos, em contexto delicado de abertura democrática de longo processo ditatorial e de convivência com os fortes impactos do neoliberalismo, o foco central do debate público e das pressões de movimentos e de entidades da sociedade civil é o investimento na construção da identidade da assistência como política pública da seguridade social e a necessidade de assegurar mecanismos de proteção social para seu público-alvo. Esse aspecto coloca-se, portanto, à frente da construção mais acurada da descentralização.

Ainda assim, os embates em torno da democratização da política pública pressupunham a descentralização das atribuições da assistência, como movimento simbólico de superação do período autoritário e centralizador de gestão<sup>139</sup>, mas também, na sua afirmação como política pública de direito de cidadania acessível na *localidade*.

A elaboração em torno da descentralização assume papel secundário, ainda que seja, simbolicamente um elemento relevante, relacionado à condição para democratização. Entretanto, a proposição clara sobre como esta se daria demandava construir caminhos políticos, formais e legais para a constituição de políticas públicas pautadas pela lógica de universalismo de procedimentos locais no acesso a recursos e benefícios públicos, de forma também a contrapor-se às práticas clientelistas<sup>140</sup> na esfera local de gestão.

---

<sup>139</sup> Para ambas as questões colocam-se a perspectiva de integração com as demais políticas que compõem a concepção de seguridade social e à identificação de elementos para além da estadualização e da municipalização da política, com vistas a pensar a viabilidade da integração dessa concepção no território. Mas, esse movimento, como vemos, ocorre até nos dias atuais de forma bastante tímida.

<sup>140</sup> Cardoso & Santos Jr (2006) propõem um quadro metodológico e conceitual comparativo entre abordagens duais para avaliação de políticas públicas. Uma primeira, com caracterização que constitui práticas clientelistas e a segunda, com princípios voltados ao universalismo de procedimentos. Inspirado em Nunes (1997) definem clientelismo como “um sistema político caracterizado por relações pessoais entre as elites (o coronel, o chefe de máquinas políticas urbanas, os pequenos chefes locais ou mesmo líderes que comandam máquinas sindicais) e os clientes (os agricultores, os eleitores, os trabalhadores, etc). Originalmente associado ao universo agrário, o clientelismo se baseia no desenvolvimento de relações de subordinação assimétricas que vão do compadrio à proteção e à lealdade política” (2006, p.38).

Nesse primeiro momento, o local, *a priori* era compreendido como município acompanhando a tendência municipalista pós-Constituição. A dimensão territorial, não formulada para além da dimensão municipal, pode ser apenas grosseiramente reconhecida na oposição entre o nacional e o local. Passou ter como propósito, prioritariamente, a criação de alguma referência nacional que articulasse e fizesse convergir ações e programas de assistência social, visando à superação histórica das superposições e desarticulações, a exemplo do período da ditadura militar e de paradigmas anteriores de centralização, como era o caso da Legião Brasileira de Assistência (LBA), por exemplo. Demandava-se, de fato, a construção de uma política nacional de assistência social, capaz de integrar serviços, programas e projetos.

A frágil resposta a isso gerou o que denominamos como um significativo vazio jurídico-institucional, retratado pela ausência de uma política de fato, capaz de integrar programas bens e serviços para o setor a partir da concepção de descentralização, orientando-se pelas diretrizes constitucionais e, posteriormente, da Lei Orgânica de Assistência Social (1993).

Em síntese, com desafios históricos dessa monta, havia duas bandeiras centrais na assistência social, mobilizadas pelos movimentos societários compromissados com a redemocratização e com a perspectiva de construção da assistência social como política pública, as quais acabavam por colocar-se a frente da construção mais elaborada da descentralização.

A primeira, passava ao largo da reflexão sobre a dimensão espacial da política ao postular a necessidade da afirmação da assistência social como política pública de seguridade social, capaz de instituir mecanismo de proteção social integrando outros setores.

Como dever do Estado e direito de cidadania, voltava-se principalmente ao público considerado mais vulnerável socialmente<sup>141</sup>. No âmbito nacional, há forte mobilização para a construção da assistência social com estatuto de política pública integrante de uma concepção de seguridade social, inspirada em modelos europeus.

---

<sup>141</sup> Há, sob esse aspecto, debates sobre a contradição entre o princípio da universalidade e a necessidade de definição de foco prioritário sobre determinados público-alvo da assistência social.

A segunda relacionava-se à necessidade de enfrentamento e desmonte do modelo autoritário e centralizador de gestão – tensionamento também comum à agenda das demais políticas setoriais, a partir de forte mobilização societária.

Entretanto, ambas concorriam de forma diferenciada com os avanços na proposição de descentralização inspirada por uma outra natureza de concepção sobre o papel do Estado, a que embasava-se nos princípios de contra-reforma do Estado.

Esta última apregoava que era preciso conter o déficit público, cortar gastos sociais e, nessa linha, destinar aos municípios a responsabilidade de gestão visando equilíbrio fiscal, isto é, viabilizando processos de concessão privada de políticas “sociais”, segundo os objetivos de construção do Estado mínimo.

O fundo público<sup>142</sup> voltava-se explicitamente ao financiamento do capital, invertendo a lógica constitucional de financiamento de políticas universalistas (Behring, 2003). Isso gerava à agenda “mais progressista” lacunas concretas quanto à proposta de descentralização – e não apenas por debilidades dos movimentos sociais vinculados ao chamado campo da seguridade social e, em particular da assistência social.

Muitos dos bloqueios a essa proposição de construir o papel dessa política na relação com a seguridade relacionava-se com o contexto adverso que mencionamos anteriormente, o qual gerou profundas mudanças sócio-produtivas e também propiciou o desenvolvimento de visões ideológicas sobre a dificuldade de constituição de fundos públicos voltados de fato para o financiamento de direitos, gerando a regulação em torno da responsabilidade fiscal dos municípios. Esse contexto contribuía para enfraquecer as condições de construção de um projeto de descentralização, alimentada pela própria falta de clareza, naquele momento, sobre como e o que seria essa descentralização.

Ainda assim, essas opções conjunturais em histórico contexto de saída de regime autoritário trazem avanços no campo da formulação de estatutos de direitos universais para usuários da política, com tensões claras quanto à necessidade de democratização da assistência social e às lacunas desse processo de desconcentração, realizado de forma bastante burocrática e deixado à mercê dos municípios.

---

<sup>142</sup> Na legislação da época não há menção detalhada sobre os mecanismos de financiamento da política visando explicitamente sua democratização, descentralização e universalização.

Predominavam os anseios em assegurar o viés universalista e democrático da política de assistência, expresso através da afirmação dos públicos prioritários da política e da proposição de mecanismos estruturantes do que se compreendia pela proteção social “à brasileira”, a serem assegurados pela Constituição de 1988.

É nesse contexto bastante adverso para a implementação de direitos universais, frente à forte ofensiva neoliberal dos anos de 1990, que ganha expressão o debate em torno da garantia dos “mínimos sociais”<sup>143</sup> visando à chamada “inclusão social”. Este também se constitui em um debate bastante controverso no âmbito da assistência, centralmente por utilizar metodologicamente as noções de inclusão / exclusão ao referir-se à condição da população usuária dos serviços de assistência social.

A pesquisa histórica nos mostra que há, portanto, iniciativas de desconcentração de responsabilidades encampadas pelas resoluções e elabora-se alguma concepção de descentralização apenas em 1997 - já no segundo período desse estudo - quando é emitida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a primeira resolução referente ao tema, publicada em janeiro de 1998, como Norma Operacional Básica (1997), alcunhada de NOB da Assistência Social ou da Descentralização (publicada em 1998 e aprimorada em 1999).

Nesse período pós-Constituição, portanto, a política de assistência social apresentou-se como um emaranhado de reivindicações fragmentadas, como respostas aos diferentes segmentos sociais: sejam movimentos oriundos de organizações da sociedade, tanto do campo de defesa de direitos - quanto do campo da filantropia religiosa ou laica, ou mesmo das entidades de classe vinculadas ao setor -, sejam por parte de gestores municipais, os quais constituíam através das ações de assistência social instrumento auxiliar de reprodução do poder político local.

---

<sup>143</sup> Esse debate, emergente nos anos de 1990 é defendido por SPOSATI (1997) como constituinte de um padrão básico de inclusão, com patamares de padrão de vida articulando elementos como: (i) a sobrevivência biológica; (ii) a condição de poder trabalhar; (iii) qualidade de vida; (iv) desenvolvimento humano (SPOSATI apud BARETTA & MARTINS, 2004). Como um dos produtos concretos desse debate, a Lei Orgânica da Assistência Social assegura a concessão de renda mínima, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), àqueles que possuem mais de 65 anos e cuja família receba até ½ salário mínimo de renda per capita.

Há, portanto, contradições desse período no que se refere tanto à construção da política nacional de assistência social, como a própria expressão da dimensão territorial em sua formulação. O processo assume como dinâmicas contraditórias por ser alvo de disputas e de interesses bastante heterogêneos e muitas vezes antagônicos.

Essas contradições encontram-se já na origem da proposta brasileira de construção da seguridade, considerando, como vimos, a inexistência de uma estrutura de Estado de Bem Estar Social e a inspiração em diferentes modelos europeus (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006). Destarte, desde a origem, diferentes concepções orientam a noção de seguridade e as três políticas que a fundamentam, a saúde, a previdência e a assistência social<sup>144</sup>.

Talvez a necessidade inicial de afirmação de direitos universais a um público historicamente vulnerável socialmente demonstra como estão postos à assistência desafios de se pensar a estruturação de uma política pública inspirada em construir mecanismos estatais universais de proteção social ao seu público alvo, em um país exposto tanto às marcas da histórica estrutura feudal e escravocrata quanto, recentemente, aos danos profundos da racionalidade econômica neoliberal. No entanto, o contexto da contra-reforma do Estado apresenta obstáculos bastante consistentes tanto para esses objetivos, quanto mesmo para a garantia da descentralização da assistência na perspectiva da universalização dos serviços no território.

Nesse contexto, estados e municípios atuaram de forma bastante fragmentada, pontual e desarticulada, com recursos oriundos de repasses da União, definidos, em sua maioria, constitucionalmente. Essa pulverização fortalecia a *inexistência na regulação de elementos sobre territorialização da política*, reforçando a mesma a partir de tais ações desarticuladas e intermitentes desenvolvidas em âmbito local, a partir do financiamento federal.

---

<sup>144</sup> Mesmo a descentralização das políticas no âmbito da seguridade social ocorreu de forma bastante diversa, tendo, de fato apenas a Saúde apresentado os maiores avanços nesse sentido. A política previdenciária, por conta de suas características históricas de financiamento, da forma de arrecadação e da relevância para o financiamento do Estado, a pretexto de argumentos em torno do equilíbrio fiscal do Estado, apresenta baixas características de descentralização e de democratização.

A política em curso ainda distava em muito de constituir-se um instrumento de direito de cidadania com intencionalidade de territorialização.

Através de suas práticas desarticuladas, no período, sua expressão local acabava refém das dinâmicas clientelistas e contribuía para o aprofundamento das desigualdades e da precarização de direitos. Não há, para o período, dados e indicadores com avaliação de impacto de todos os programas em curso, nem ao menos algum tipo de produção que permita a avaliação do impacto no território dos programas vinculados à política em curso.

A dimensão territorial expressava-se, incidentalmente, na política nacional em curso, curiosamente, em tempos de avanço dos investimentos em urbanização integrada, isto é, em modelos focalistas de política pública que predominam nos anos de 1990 com financiamento das agências multilaterais<sup>145</sup> e que utiliza o território como elemento estratégico à sua implantação, aliançando-se a organizações sem fins lucrativos.

Pastorini (2004) contribui o entendimento dessa concepção ao sinalizar que a busca de soluções conservadoras orienta-se para, no contexto de profundas transformações sócio-produtivas, enfrentar a massa de “desempregados tecnológicos” quando os três setores tradicionais do capitalismo, a agricultura, a manufatura e os serviços, automatizam-se e o Estado minimiza-se cada vez mais, reduzindo-se gastos sociais. Com base em Rifkin (1997b) a autora demonstra a busca por soluções conservadoras, conjugando ações como a delegação de implementar políticas sociais para o chamado “terceiro setor”<sup>146</sup>, redução de jornadas e incentivos fiscais e tributários às empresas.

---

<sup>145</sup> Conforme mencionado anteriormente, esse padrão de políticas é, em sua maioria, orientado, pelo receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD), entre outros organismos multilaterais com base nas regras de ajuste estrutural da economia e dos Estados. Esse modelo considera incontestáveis a relevância do espaço e o papel do território para a reprodução do Capital, gerando alterações nos perfis de políticas, que passam ter forte caráter focalista, incidindo - com investimentos em infra-estruturas, combinados com serviços sociais -, nos territórios onde se situam as populações mais pobres, mensuradas a partir da conjugação de indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e condições de infra-estrutura. Dois exemplos desse perfil de investimentos nessa década são, no estado do Rio de Janeiro, o Programa Nova Baixada, na região metropolitana e o Projeto Favela Bairro, na capital.

<sup>146</sup> Não utilizamos o conceito de “terceiro setor” para designar as organizações da sociedade civil, por considerar que este refere-se a uma matriz discursiva específica e apresenta significativa insuficiência para designar as formas associativas da sociedade civil e seu lugar. Entretanto, no contexto da reflexão de Pastorini (2004) não realizamos modificações na citação original da autora.

Nesse padrão de intervenção estatal e de organização da sociedade, o território é uma dimensão relevante. As medidas neoliberais evocam também a forte presença pública do não-estatal, de forma terceirizada, no local.

Soares (2001) afirma que “a adoção de uma política social de cunho neoliberal provoca e / ou acentua a estratificação social cujos elementos básicos são as desigualdades, seja nas condições, seja no consumo e na proteção social” (SOARES, 2001, p.42). Ela demonstra como, no neoliberalismo, medidas são adotadas pelas instituições econômicas com vistas à criação de condições necessárias para valorizar os recursos humanos, ampliar os mercados e lograr uma eficiência produtiva e cultural para a região (no caso em estudo, da América Latina).

Destarte,

compreende políticas de ajuste estrutural com equidade de investimento e de retomada de crescimento, de emprego produtivo, de distribuição de renda e, finalmente, de orientação para participação do Estado no âmbito econômico. O conjunto de políticas implica em mudanças no estilo de desenvolvimento, com importantes repercussões para a situação de emprego na região (SOARES, 2001, p.54).

Não obstante, visando à universalização de direitos e um modelo contrário ao citado acima, não há até 1993 nenhuma imposição legal que incentive a distribuição das atribuições previamente institucionalizadas (ARRETCHE, 2000, p.174). Claramente não havia uma proposta inicial à construção da descentralização que ultrapassasse os limites daquele momento histórico, da noção de municipalização.

### **3.2 Municipalização: o foco na identidade da política (1995-2002)**

O segundo momento refere-se ao período posterior a essa desconcentração inicial, quando identificamos que a descentralização é assumida pela maioria dos gestores nas três esferas, como sinônimo de municipalização.

As marcas mais fortes dessas contradições aparecem nas gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC). É, em especial, no âmbito de seus dois governos que ocorrem fortes retrocessos que embaçam especificidades e a construção da assistência social como política pública de direitos, como explica Sposati (2004):

---

Para maior aprofundamento sobre o debate em torno das definições conceituais das organizações sem fins lucrativos, ver em CICONELLO (2006), PAZ (1997) e PEREIRA (2000).

a gestão de FHC foi na assistência social um *mix* de conservadorismo e modernidade neoliberal, que impediu o desenvolvimento da cultura política de política social e de direitos sociais para a assistência social (SPOSATI, 2004,p.36).

A aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) ocorre em 1993, cinco anos após o anúncio da descentralização na Constituição Federal (1988). Entretanto, passa a vigorar apenas após o presidente sancioná-la, em 1995. Em fevereiro de 1998 vivencia alguma regulamentação, de caráter fiscal referente à prestação de contas sendo, em seguida emitida a NOB Assistência.

Essa primeira orientação de maior densidade surge cinco anos após a aprovação da Lei Orgânica de Assistência (LOAS) e institui as comissões inter-gestoras bi e tripartite (CIB e CIT) como forma de proceder a processos de pactuação da municipalização, contando com representação das três esferas federadas.

Para Arretche (2000) o centro da nova regulação explicitada na Norma Operacional Básica (NOB) da Descentralização fez com que os recursos fossem repassados segundo duas modalidades de gestão:

- (i) estadualização: o Estado recebe recursos, subconvencia os municípios e o município celebra e gerencia os convênios com as entidades privadas;
- (ii) municipalização: o município recebe recursos e firma os convênios com as entidades assistenciais (ARRETCHE, 2000, p.176).

Não obstante, esse período, em contexto de desmonte do Estado e de regressão de direitos, se inicia apresentando profundos limites mesmo para o propósito de mera municipalização da assistência.

Podemos considerar como o maior, constituindo-se a inflexão em relação à desconcentração do setor, quando, ainda em 1995, é lançado o Programa Comunidade Solidária (PCS)<sup>147</sup> pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso

---

<sup>147</sup> No mesmo ano (1995) em que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é finalmente sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, é criado o Programa Comunidade Solidária (PCS), prioridade programática do Governo Federal no campo da assistência que contribui para o que, como citamos anteriormente, diversos autores, denominam de “refilantropização da questão social” Yazbek (2002) e (2004) ou de “renovação da concepção de filantropia” (SPOSATI, 2004). Na sistematização realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), incluindo as normatizações, não aparece como sendo do campo da assistência social a criação, via Medida Provisória (nº 813), do Programa Comunidade Solidária no período. Atribuímos a isso a opção

(FHC), gerando o que Arretche (2000) aponta como uma nova reconcentração das atribuições em âmbito nacional, a partir do deslocamento parcial da assistência para o modelo de atendimento às famílias mais pobres, proposto pelo Programa. Cabe ressaltar que é nesse mesmo ano que sanciona a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – 8742/93).

O Programa Comunidade Solidária (PCS) pressupunha, a partir de ações invocadas pelo princípio da participação solidária e de pactos transclassistas, ações no campo da alimentação e nutrição, serviços urbanos de saneamento e de moradia, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, entre outros, intervir *territorialmente* nas regiões mais vulneráveis do Brasil, contando com a forte contribuição de organizações não governamentais, de empresas e de indivíduos, visando o enfrentamento da pobreza. Seu foco territorial era, prioritariamente a região do nordeste brasileiro.

Criado no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, idealizado pela primeira-dama, Professora Ruth Cardoso, o Programa Comunidade Solidária é considerado “uma opção no sentido contrário às expectativas do novo patamar de direito, assim como um exemplo de estratégias de redução de direitos sociais e de refilantropização ensejada pela reforma do Estado” (LOPES, 2006)

Portanto, quando da estruturação do Programa Comunidade Solidária (PCS)<sup>148</sup> sofre grande baque a construção da descentralização da assistência social na perspectiva da implementação desta como política de direitos, frente à ofensiva de territorialização desse programa nacional, “vitrine” do então governo, que assume estatuto de política pública. Passa a conviver, então, com os esforços de construção da assistência social como política pública do campo da seguridade social, pautada por diretrizes constitucionais.

---

política feita pela equipe do Ministério de sequer fortalecer no histórico da legislação que o Programa integre o campo da assistência social.

<sup>148</sup> O Programa Comunidade Solidária (PCS) é implementado a partir de Medida Provisória nº 813 de 1/1/1995, sendo posteriormente formalizado pelo Decreto-Lei nº 1.366 (12/01/1995) e pelo Decreto-Ato s/nº de 17/02/1995 do Diário Oficial da União (DOU). Anunciava a articulação e gerenciamento dos programas sociais dos vários ministérios e órgãos governamentais, sendo presidido pela primeira-dama, Professora Ruth Cardoso, e vinculado à Casa Civil da Presidência da República (apud RAICHELLIS, 1998).

Este surge em “paralelo” aos movimentos de construção da assistência como política pública ao ser lançado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) no ano de promulgação da Lei Orgânica (LOAS), desconsiderando o princípio de comando único da assistência em cada esfera de gestão.

A regulação do período de 1995 a 2002, expressa na tabela V, referente ao momento II, apresenta a primeira Norma Operacional Básica (NOB) de maior densidade, a qual se refere à descentralização, sendo aprovada pelo CNAS como resolução nº204 – de dezembro de 1997 – aprimorada em seus mecanismos de repasse das responsabilidades e recursos aos municípios nos anos seguintes, publicada em 1999.

**Tabela V: Momento II - Principais regulações relativas ao campo da assistência social no período 1989-1994.**

<b>MOMENTO II</b>		
<b>PERÍODO: 1995- 2002</b>		
<b>CONSTRUÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO X PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA</b>		
<b>PARTE 1º MANDATO E SEGUNDO MANDATO DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO</b>		
<b>PARADOXOS CARACTERÍSTICOS DESSE MOMENTO:</b>		
<b>DESCENTRALIZAÇÃO COMO MUNICIPALIZAÇÃO X RECONCENTRAÇÃO - PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA</b>		
<b>REGULAÇÃO SIGNIFICATIVA / DATAS</b>	<b>CONTEÚDO CENTRAL</b>	
Decreto nº 1.366	12/01/1995	Decreto que institui o Programa Comunidade Solidária (PCS) para enfrentamento da fome e da miséria, vinculado à Casa Civil. Propondo intervenções e ações integradas de caráter transclassista e mobilizando trabalho voluntário, desenvolvia ações de segurança alimentar e assistência social com foco na região do nordeste brasileiro. Possuía um conselho consultivo formado por representantes e personalidades da sociedade civil organizada, em geral do campo das Organizações Não Governamentais (ONG).
Instituição Normativa nº 1	15/01/1997	Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências.
Lei nº 9.604	05/02/1998	Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.
Lei nº 9.720	30/11/1998	Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências.
Lei nº 9.790	23/03/1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria e dá outras providências.
NOB Assistência Social	CNAS Resolução nº 204 de 04/12/1997	Conceitua o sistema descentralizado e participativo, definindo duas formas de repasse de recursos e papéis de estados e municípios. É a primeira normatização que orienta a definição de identidade da assistência social, esclarecendo seus princípios e diretrizes. Orientação para a “municipalização” da política, com forte

	(Publicada em outubro de 1998)	referência em marcos regulatórios de fundos de financiamento público, sendo o repasse de recursos feitos tanto através dos estados, quanto diretamente para os municípios. Cria a Comissão Intergestora Tripartite (CIB), de caráter consultivo. Procedimentos do financiamento foram discriminados em documento próprio, intitulado Sistemática de financiamento da assistência social
--	--------------------------------	---

Alcunhada de “NOB da Assistência Social” é aprovada em plenária do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>149</sup> em 04 de março de 1997 – quase dez anos após a Constituição anunciar a assistência social como direito, de titularidade dos municípios e, seis após a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - e “disciplina a descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo” oferecendo orientações aos municípios sobre como proceder ao processo de descentralização, com forte enfoque nas questões fiscais e de prestação de contas.

Pós-NOB Assistência, que institui as Comissões Intergestoras Tripartites (CIT) e Bipartites(CIB)<sup>150</sup>, a legislação existente referida especificamente à descentralização da assistência, ocorre sob forma de resoluções deferidas pela Comissão Intergestora Tripartite – CIT, como forma de operacionalizar, de forma minimamente pactuada, essa desconcentração inicial. As deliberações emitidas que consideramos

<sup>149</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é importante esfera pública deliberativa de construção, proposição e monitoramento da política de assistência social. Raichellis (1998), em aprofundada análise sobre as esferas públicas de controle da ação estatal da assistência social afirma que: “foi oficialmente instalado em 4 de fevereiro de 1994. Sua criação é resultado da implementação de proposição contida na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)”, após longo processo de lutas, que envolveu diversificado conjunto de agentes e entidades sociais atuantes na área da assistência social” (RAICHELLIS,1998, p.121).Sua representação é distribuída da seguinte forma: representantes governamentais de um lado e, em igual número, representantes da sociedade civil, distribuídos pelos seguintes segmentos: representantes das entidades de assistência social, representantes das entidades de trabalhadores de assistência social e representantes de usuários da assistência social. Para maior aprofundamento sobre seu papel e dinâmicas na gestão da assistência social, ver em Raichellis (1998).

<sup>150</sup> A saber, no período pós Constituição, quando da resolução (no 204 emitida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que resultou na NOB-2 (NOB Assistência, 1999), esta implementa comissões, de caráter executivo, compostas por representantes das três esferas de gestão, visando a permanente pactuação e construção dos mecanismos de descentralização. A Comissão Inter-gestora Tripartite (CIT) constitui-se em mecanismo partilhado entre gestores para orientação à descentralização e de aprovação da inscrição dos municípios no sistema nacional da assistência. A Comissão Inter-gestora Tripartite (CIT) é composta por representantes do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e do Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), além de gestores da União, à época, Secretaria de Assistência Social (SEAS). Há ainda a esse tempo a Comissão Gestora Bipartite (CIB), a quem cabe encaminhar procedimentos operacionais para a habilitação, renovação ou alterações nos procedimentos de gestão, com vistas à descentralização, em uma relação entre estados e municípios.

são dos anos de 1999 até 2007 (conforme tabela em anexo). Esse novo rumo da política nacional de então abriga a contradição de ocorrer quando há a emissão da Normatização Operacional Básica (NOB/97) propondo mecanismos para essa descentralização.

A análise dos conteúdos dessas resoluções aponta para uma agenda bastante burocratizada de encaminhamento das habilitações para constituição do sistema municipalizado de assistência social, confirmando a tendência predominante, no período de efetivação das bases da descentralização administrativa para municípios da política pública.

Cabe ressaltar que, embora o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tenha sido novamente ativado em 1999 e exista durante esse período de atuação das comissões, sua ação aparentava ser no período bastante enfraquecida: mais de caráter consultivo, com pouco rebatimento de suas proposições e baixa capacidade de operar as deliberações de conferências junto ao Executivo.

A regulação do período demonstra que a conformação da descentralização é realizada mais a partir da lógica de ajustes administrativos e da pactuação político-administrativa entre gestores dos três entes federados, tendo como instrumentos as resoluções emitidas (ver anexo I), a partir das Comissões Tri e Bipartite, do que com referência na esfera pública de controle social da assistência social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Nesse sentido, a centralidade de enfrentamento da questão federativa coloca-se à frente de possibilidades de participação e controle social sobre a política por parte de segmentos da sociedade civil. Mas, pelos conteúdos emitidos nas resoluções, a frágil formulação sobre essas questões e a cultura política existente faz com que as comissões, mais acabem mais se voltando à operacionalização das habilitações e do processo de descentralização, do que, necessariamente, o redesenho de uma nova pactuação federativa.

Considerando a leitura das resoluções e legislações aprovadas no período, as lacunas relacionadas ao que se entendia por descentralizar a assistência social – para além de mera contraposição ao modelo autoritário de gestão - relacionavam-se diretamente aos esforços para dar densidade:

- (i) à continuidade da construção da identidade da política pública de assistência, de sua relação no âmbito da seguridade;
- (ii) ao enfrentamento das práticas históricas pautadas na cultura do favor, de práticas clientelistas, entre outros, com estruturas político-administrativas planejadas democraticamente, capazes afirmar, na prática, o seu papel de garantia de cidadania ativa por parte de seus usuários.
- (iii) à superação da fragilidade de definição quanto aos pré-requisitos para descentralização, em especial, no que se refere aos mecanismos de financiamento dessa política, considerando a frágil capacidade de financeira e de endividamento da maioria dos municípios brasileiros

Para entender as intermitências, contradições e as amplas lacunas de mais de uma década entre a aprovação da Constituição e a emissão da primeira Norma que orienta gestores municipais quanto à descentralização, entremeada pela aprovação da Lei Orgânica em 1993, fazemos referência aos processos de municipalização no complicado contexto de contra-reforma do Estado brasileiro, que vigorou fortemente na década de 1990, reorientando, como vimos, o papel do Estado e do financiamento das políticas públicas, a partir da nova dotação de sentido ao fundo público<sup>151</sup>.

Uma das características do período foi a presença de programas pulverizados de assistência social, configurando o que Lopes (2006) denomina como o “reinado da não política”<sup>152</sup>, mesmo com os avanços constitucionais e a promulgação da Lei Orgânica.

A autora demonstra como

o pressuposto legal não iria significar, como não significou, absolutamente, a superação da concepção conservadora e o uso histórico da assistência social no campo do assistencialismo, clientelismo e benemerência eleitoreira (LOPES, 2006, p.77).

---

<sup>151</sup> Behring (2003) citando Heald (1983) menciona que essa reorientação do fundo público para o financiamento das condições de fluidez do capital financeiro chega “a configurar uma redistribuição às avessas, que tende a se ampliar na crise, constituindo um *welfare* invisível, que beneficia o empresariado”.

<sup>152</sup> PEREIRA apud LOPES (2006).

Nessa lógica, vemos como o desafio central ainda não se focava nos mecanismos de descentralização, tampouco sobre a elaboração de uma política pública de assistência nem na sua integração no âmbito do chamado tripé da seguridade social. Havia, então, uma ampla movimentação mais tensionada com a resistência aos retrocessos trazidos com a ascensão ao governo federal de Fernando Henrique Cardoso e à ampla agenda de contra-reforma do Estado<sup>153</sup>.

Ressalta-se que, na mesma Medida Provisória (MP) em que institui o Programa, o governo extingue os antigos órgãos governamentais responsáveis pelas ações assistenciais<sup>154</sup>, “procedendo a um difuso remanejamento interministerial” (RAICHELLIS,1998,p.105).

Mas, podemos reconhecer que, se a política nacional inspirada no viés constitucional não conseguia estruturar sua proposição de territorialização, o mesmo não ocorria com as práticas difusas, emergenciais e com enfoque na pobreza, em particular nas situadas na região nordeste do Brasil, que apresentavam clara estratégia de intervenção territorial.

No âmbito nacional muitos desses processos foram acompanhados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - com maior ou menor grau de participação ativa dessa instância de participação social. O processo de normatização segue uma série de deliberações, sendo muitas delas lenta e tardiamente elaboradas.

Citamos basicamente:

(i) as políticas específicas relacionadas ao público alvo da assistência, em particular crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e idosos, e ao programa de renda

---

<sup>153</sup> Raichellis (1998) recupera a partir de pesquisa documental, a ampla movimentação e manifestos contra os retrocessos e paralelismos gerados pelo Comunidade Solidária, expressos claramente na I Conferência Nacional de Assistência Social (novembro de 1995) e na segunda (dezembro de 1997), as quais deliberaram pela extinção do Programa Comunidade Solidária e demais programas e organismos governamentais, tais como os Fundos de Solidariedade, propondo seu repasse para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Ainda assim, na lógica da resistência e a morosos passos, a Política Nacional de Assistência Social vai sendo gestada nesse período, sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social (SAS), sem considerar deliberações das esferas de controle social.

<sup>154</sup> São extintos, a priori, o Ministério da Integração Regional e o Ministério do Bem Estar Social e, em decorrência, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência. Passa a ser responsável pela assistência social no Governo Fernando Henrique a Secretaria de Assistência Social – SAS.

mínima, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>155</sup>, referenciadas na Constituição Federal;

(ii) os papéis e estruturas administrativas e de gestão dos municípios;

(iii) os repasses e formas de financiamento, com regulamentações de fundos públicos, a essa altura bastante comprometidos com o financiamento da acumulação.

Pela regulação e documentos do período, assim como referências bibliográficas, podemos afirmar que a municipalização da assistência social ocorre em sua maioria, mais como um processo técnico-administrativo - de dotar a esfera municipal, território de referência, de capacidade de gestão dessa política.

O Programa Comunidade Solidária (PCS) impõe novo rumo à assistência, distanciando-se dos pressupostos anunciados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e constituindo um modelo aproximado de uma proposição filantrópica, como denominam diferentes autores, fortalecendo a clássica dissociação entre pobreza e cidadania (MARSHALL, 1967) – tão característica ao processo de contra-reforma do Estado.

Raichellis (1998) demonstra como o Programa, enquanto estrutura paralela à proposição da assistência social como política, caracteriza-se fortemente pela pulverização de programas em diversos ministérios e órgãos, diluindo competências e gerando baixa ou nenhuma organicidade das ações de assistência social.

Neste sentido, Raichellis (1998) observa que

a criação do Programa Comunidade Solidária entra em rota de colisão com o que determina a Constituição, quando trata da Seguridade Social como área que articula a Saúde, a Previdência e a Assistência por meio de ações integradas e continuadas de proteção social e garantia de direitos (RAICHELLIS, 1998, p.107).

O Programa apresentava, no entanto, um claro viés de intervenção territorial, regionalizado fortemente no nordeste brasileiro, dentro do propósito e escopo de ação das políticas de cunho neoliberal (SOARES, 2001), com forte focalismo e

---

<sup>155</sup> Na aprovação da Lei Orgânica, em 1993 assegura-se o direito a idosos e pessoas portadoras de deficiência a um salário mínimo mensal, quando não possuem outra forma de provisão. Este só começa a ser distribuído em 1996 e, ao completar 10 anos, atinge 2,5 milhões de pessoas dentro do seu público alvo, comprometendo recursos orçamentários.

ações de caráter emergencial nos investimentos e apresentando como inovadora, inclusive, uma aparente integração intersetorial entre diferentes áreas de políticas públicas com clara proposta de enfrentamento da pobreza.

O contexto demonstra a lentidão da descentralização e processos de aumento de regulação em relação à municipalização, colocando em clara disputa projetos antagônicos de municipalização.

Pela agenda neoliberal a noção de municipalização impõe a lógica de precarização das políticas públicas, enxergando nos municípios “parceiros” desse processo, e um claro símbolo jurídico dessa racionalidade se expressa através da Lei dos Convênios<sup>156</sup>, de 1997.

Nesse período, em contexto de desconstrução de direitos e do caminho rumo à estruturação de um Estado mínimo, o governo emite legislação voltada para regulação de relações convenientes para todas as políticas públicas, tratando igualmente entes governamentais, tais como as relações entre União e municípios e entre entidades governamentais e não governamentais.

A emissão dessa primeira Norma Operacional Básica (NOB/97), nesse período pode ser compreendida também como reflexo tanto às pressões societárias quanto a de gestores e à necessidade de nova pactuação federativa, considerando que a NOB/97 institui as comissões citadas anteriormente, alterando qualitativamente a regulação e gerando desdobramentos.

Nesse contexto de quase mosaico de interesses e divergências, a constituição de programas emblemáticos de distribuição de renda, tais como o Programa Bolsa Escola (PBE), o Programa de Assistência à Família (PAIF) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) integram o cenário de profunda pulverização dos programas nesse momento da gestão.

---

<sup>156</sup> Essa regulação, no contexto da democratização, quando da criação e ampliação das formas organizativas da sociedade civil, traz mecanismos perversos de acesso a recursos públicos. Sob pretexto de viabilizar com maior facilidade o acesso aos mesmos e criar capilaridade da política de assistência, permite a utilização de entidades sem fins lucrativos da sociedade civil de forma bastante instrumental para execução de políticas públicas – criando, assim, contradições no âmbito das esferas de participação e de controle social. Dois instrumentos legais dessa época são: o Termo de Parceria, a se constituir com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) criado com a Lei 9.079/99 e a própria regulação de convênios, através da Instrução Normativa nr 1, de 1997. Para maior aprofundamento, ver em Ciconello (2006).

Lopes (2006) explica que tais programas, os quais poderiam ser considerados relevantes

do ponto de vista de sua natureza e objetivos, (...) nunca constituíram um sistema público na perspectiva de uma política regulada, com financiamento projetado, critérios de partilha transparentes e controle social (LOPES, 2006, p.78).

Na esfera nacional nada explicitava qual proposta de territorialização da assistência seria construída. Ou seja, além do repasse aos municípios da obrigatoriedade da gestão dessa política, não havia nada que orientasse como a dimensão territorial deveria ser assumida e operacionalizada no âmbito local e, mais, qual a sua relação com o espaço, como um dos elementos determinantes de sua dotação de sentido.

A proposição do novo modelo, anunciadamente de caráter democrático e fundado na lógica do direito, necessitava diferenciar-se e afirmar-se em momento posterior à extinção de históricas estruturas nacionais assistenciais, minadas por denúncias de corrupção, uso eleitoreiro e *primeiro-damismo*, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Como mencionamos anteriormente, além de programas da assistência social, esse período da eficácia e da eficiência da ação do Estado (COUTO, 2004) é profícuo para a proliferação de programas voltados à urbanização e melhoria de bairros<sup>157</sup> centrados na lógica de integração entre componentes sociais e urbanos, nos quais a assistência social assume o periférico papel de “uma mediação institucional que ocorre no trânsito do usuário para outra política social” (SPOSATI, 2004, p.39), ou seja, nas palavras da autora, a pretexto da abordagem intersetorial, utiliza a assistência social como “agência de despachante”, que agencia os serviços dos outros, não tendo provisões próprias, apenas operando as inter-setorialidades de encaminhamento dos conflitos existentes na intervenção de outras políticas, o que não necessariamente se constitui *na* política pública de assistência social.

É nesse ambiente político-institucional que passam a conviver paralelamente com as proposições de universalismo da Constituição Federal, o acirramento de proposições

---

<sup>157</sup> Como exemplo, programas de urbanização como o programa estadual Nova Baixada, financiado pelo Banco Interamericano (BID) realizado no Rio de Janeiro, que propunha, na região metropolitana da capital conhecida como Baixada Fluminense a integração entre componentes urbanos e sociais, com foco em lotes de bairros de menor índice de desenvolvimento humano (IDH).

de políticas focalizadas nas populações mais pobres, embasadas pela racionalidade neoliberal de diminuição dos gastos públicos, “otimizando” investimentos ao priorizar atingir os mais pobres com vistas à “inclusão social” e enfrentamento da pobreza no território.

Além das contradições no que se refere à gestão, há questões de mérito na proposição do Programa. Mesmo tendo como norte pós-constitucional a agenda de construção do campo da assistência social como uma esfera pública de responsabilidade ética de provisão estatal de serviços e bens<sup>158</sup>, voltado para a garantia da proteção social dos indivíduos e para a ruptura com as práticas privadas de filantropia como eixo de acesso a bens e serviços, a proposição do Programa Comunidade Solidária (PCS) configura-se no que diferentes autores denominam da modernização da filantropia (SPOSATI, 2004) ou da refilantropização da questão social (YAZBEK, 2002).

Ou seja, não apenas a construção da política nacional de assistência foi bastante lenta e marcada por avanços e retrocessos, mas o próprio processo de descentralização, compreendido agora como a “municipalização” da política de assistência, apesar de iniciado timidamente a partir de 1989, ocorre com esparsas e rarefeitas orientações político-administrativas ao longo dos anos de 1990.

Mesmo a anunciada necessidade de pactuação entre os entes federados, para viabilização da descentralização, possui mais foco sobre repasses e financiamento da política pública, assim como no estabelecimento formal das exigências de gestão plena do que necessariamente sobre seu desenho e inovação no desempenho no âmbito dos municípios. Fica, portanto, o desenvolvimento e mesmo desempenho da assistência social e cada cidade muito vinculado aos méritos particulares e singulares à cada gestão, vinculado também à sua capacidade financeira e à cultura política local.

---

<sup>158</sup> A assistência social tem seu campo ampliado como um setor profissional não limitado apenas aos profissionais de serviço social. As questões construídas com o processo de elaboração da Política Nacional de Assistência são frutos e contribuem para o aumento de densidade na disciplina de serviço social e de outros possíveis espaços de formação profissional, contribuindo para a superação de interpretações reducionistas e equivocadas, em especial aqueles que negam a necessidade de especificação do campo da assistência, confundindo-a com a inter-setorialidade das ações do Estado.

A esse último ponto, associamos dois elementos em especial. Um primeiro, sobre a orientação e capacidade político-administrativa de gestão, e, o segundo, relacionado às possibilidades de mobilização e participação social nas poucas cidades que estruturam políticas de assistência de forma inovadora e democrática nos anos finais de 1990 e início de 2000, tais como Belo Horizonte (MG) e São Paulo (SP)<sup>159</sup>.

A (aparente) contradição presente, no entanto, entre essa natureza de enfrentamento das crises do padrão de acumulação trazido pela reestruturação produtiva e a proposição de implantação de um sistema nacional público de assistência coloca-se como chave para a compreensão dos lentos processos de descentralização político-administrativa e para aprovação da política nacional de assistência.

Segundo a sistematização das hipóteses existentes na literatura feita por Arretche (2000) para compreensão dos processos de descentralização, ela considera três ordens de fatores com suas variáveis, as quais, combinadas, auxiliam a compreender o delicado e interminável processo de transferência das competências governamentais.

O primeiro refere-se aos *fatores estruturais*, ou seja, à natureza econômico-fiscal e político-administrativa dos entes federativos, em especial, dos municípios. Esse ponto tem direta relação tanto com a capacidade de gastos e de endividamento das cidades, em momento posterior ao início da crise fiscal do Estado brasileiro e “*independentemente* dos atributos institucionais das políticas em questão, isto é, de sua engenharia operacional, de sua história institucional e das regras constitucionais que normatizam sua oferta” (ARRETCHÉ, 2000, p.29, grifo da autora).

O ponto central dessa hipótese da literatura é considerar a preponderância dos fatores políticos, e do grau de fomento dos estados, como elementos aliados

---

<sup>159</sup>As gestões de São Paulo (SP) e de Belo Horizonte (MG) são consideradas marcos de referência em início da década de 2000 para a elaboração da Política Nacional de Assistência Social. Nesse período, propõem metodologias de municipalização da política de assistência, construindo modelos territorializados destas com base nos pressupostos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Apresentam diferenças e particularidades entre si, mas são consideradas experiências inovadoras em período de desmonte nacional das mínimas estruturas de Estado Social existentes. Nas palavras de Sposati (2004) em relação à gestão FHC “O que pode existir de novo nessa direção tem vindo, sem dúvida, da força inovadora de municípios que desenvolvem ações participativas com forças sociais locais” (SPOSATI, 2004,p.36).

parcialmente aos limites fiscais para motivação quanto à adesão à política nacional de assistência por parte dos municípios.

Assim, contribui para superar leituras de caráter meramente fiscalista e considera elementos que integram a diversidade de perfis dos municípios, problematizando o papel da esfera estadual.

Ou seja, a proliferação de criação dessas instâncias com o advento da descentralização e as desigualdades e particularidades regionais existentes entre os mesmos são determinantes estruturais, mas pesam também e consideravelmente, elementos da dinâmica e racionalidade política regional, assim como questões institucionais de cada cidade em cada estado que ela pesquisa.

Destarte, a autora não se surpreende que em sua pesquisa

maiores graus de descentralização sejam encontrados nos Estados com PIB estadual e montantes de receitas disponível mais elevados, os Estados mais ricos, ou ainda, em Estados cujos municípios fossem dotados de maior capacidade político-administrativa. Simetricamente, esperar-se-ia taxas mais baixas de descentralização nos Estados mais pobres (ARRETCHE, 2000, p.29).

Essa hipótese pauta-se na percepção clara das desigualdades entre as cidades, com conseqüentes desníveis e fragilidades nas estruturas de gestão, refletindo que os municípios brasileiros, em sua maioria, ainda possuíam a esse tempo, pouca cultura de gestão de políticas públicas.

Além disso, essa abordagem contribui para a compreensão sobre o financiamento público da assistência e toda a sorte de problematizações relacionadas a esse tema<sup>160</sup>.

Por fim, esse ponto demonstra como, quando implementados nos limites do município, equipamentos e serviços de assistência podem gerar atratividade de populações oriundas de municípios vizinhos mais pobres, sem recursos para melhor estruturação dos serviços.

---

<sup>160</sup> As questões postas aos municípios, mesmo em uma estrutura proposta de repasse fundo a fundo, ainda são inacabadas. Há a necessidade de se pensar sobre a relevância da integração entre programas de diferentes políticas setoriais, voltados ao mesmo público prioritário da assistência social, a dificuldade de controle sobre os gastos no setor, considerando sua pulverização em programas e projetos, o difícil mapeamento do financiamento público da sociedade civil por parte do Estado a partir da renúncia fiscal e tributária, entre outros. Ver mais sobre o assunto em Arretche (2000).

Neste sentido, a fragilidade de projetos regionais e de integração intermunicipais também se coloca como fundamentais à reflexão em torno de projetos de implementação territorial de serviços, os quais levem em conta características regionais e contíguas entre municípios.

O segundo aspecto elencado pela autora, presente na literatura, privilegia aspectos do tipo *institucional*. De acordo com essa variável a ação política é estruturada pelas instituições políticas, isto é, ao conjunto de procedimentos legais que geram incentivos ao comportamento dos atores sociais, da sociedade e de instâncias de governos, configurando as dinâmicas da cultura política local.

Esse ponto relaciona-se ao impacto da distribuição de competências entre os entes federativos frente à cultura de gestão local e às dinâmicas das instituições democráticas, refletindo sobre sua relação com (i) o legado das políticas prévias<sup>161</sup>; (ii) as regras constitucionais normatizadoras de bens e serviços e, por fim, (iii) a engenharia operacional inerente à sua prestação (ARRETCHE,2000, p.30).

O *legado das políticas prévias* tem forte e profunda relação com a fragilização do princípio de ação continuada da assistência social, que se propõe a ser política de Estado, não apenas constituir-se como emaranhado de programas transitórios com marcas de governos. Essa histórica intermitência contribui para a instabilidade no que se refere à constituição dos sistemas de serviços e benefícios<sup>162</sup> assistenciais como direito, bem como para o reforço que as ações no campo da assistência são uma “benemerência” governamental e não uma obrigação de Estado com seus cidadãos e cidadãs.

Essa questão aparece de forma clara na difícil trajetória de construção da assistência como política a partir, tanto da Constituição Federal, quanto dos lentos e contraditórios processos de afirmação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e de construção das orientações normativas para a descentralização da política.

---

<sup>161</sup> O chamado “legado das políticas prévias” relaciona-se aos processos de reforma de programas sociais em âmbito local, que são tensionados pelo que a autora denomina de herança institucional de programas anteriores, gerando fortes impactos sobre a descentralização, uma vez que se expõe toda a sorte de interesses locais em disputa e a forma como as instituições se organizavam em torno da produção e reprodução das relações sociopolíticas (ver mais em Arretche,2000).

<sup>162</sup> A noção de benefício é bastante sugestiva dessa natureza tutelar de relação entre Estado e cidadãos, datando da época de criação dos instrumentos que regulam os conflitos entre capital e trabalho, nos anos de gestão do Presidente Getúlio Vargas. Enunciado dessa forma aparece mais como *benesse* do Estado e não como direito (COUTO, 2004).

O terceiro fator presente na literatura e ressaltado pela autora relaciona-se à ação política, já anteriormente mencionado.

Aqui, poder-se-ia considerar que

o redesenho do formato organizacional do nosso sistema de proteção social poderia estar decisivamente condicionado por fatores ligados à ação política: de um lado, a natureza das relações entre Estado e sociedade e, de outro, as relações ente os diversos níveis de governo (ARRETCHE,2000, p.32).

Neste ponto, a autora elenca duas variáveis. Na primeira, referencia-se em Putnam (1996), que afirma ter a cultura cívica<sup>163</sup> papel central para a criação de condições mais favoráveis a processos de descentralização, considerando que a cultura política teve importância decisiva no processo de descentralização italiano, ao relacionar positivamente a influência dos processos de mobilização política e de cultura cívica com as diferenças na qualidade da ação pública de governos regionais distintos em um mesmo país, no caso, a Itália. A segunda variável relaciona-se às relações entre os diferentes níveis de governo, dependendo as ações dos governos locais, da ação do federal, atrelando a essa relação à necessidade de considerar o nível de adesão do governo local à proposição da política nacional.

Nesse sentido, Arretche considera para o período de até 2000, quando se encerra sua pesquisa, alguns pontos os quais também traduzem o processo atual de construção do sistema nacional.

Para até então, a descentralização da assistência é, considerando os fatores levantados, lenta e tortuosa, considerando as baixas taxas de adesão dos municípios ao programa nacional. A questão central baseia-se na dimensão política, considerando que há falta de definição clara quanto às regras de descentralização e incertezas por parte dos municípios na adesão ao sistema proposto e quanto à assunção de responsabilidades e construção de um sistema próprio de gestão da

---

<sup>163</sup> A pesquisa exploratória do autor procura entender o desempenho democrático das instituições públicas e, quais são os elementos determinantes para a diferença do desempenho de governos entre as regiões de um mesmo país. Ele o faz a partir não apenas da abordagem histórica do processo de descentralização político-administrativo italiano, mas pesquisando em diferentes cidades instituições democráticas e a relação com a sociedade. Por cultura cívica o autor considera aspectos relacionados à capacidade de construção de ações coletivas pautadas na confiança e na cooperação, como pressuposto fundamental ao bom funcionamento das instituições democráticas e à construção da vida republicana. Nesse sentido, ele afirma ser decisiva a existência de um “bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (PUTNAM,1996,p.177).

assistência, principalmente quando este se pauta na vinculação de repasses “fundo a fundo”.

Arretche (2000) questiona também que esses “riscos” políticos e fiscais, nesse período, acabam se defrontando com “as possibilidades de acesso a recursos federais através do Programa Comunidade Solidária (PCS), sem nenhum custo político ou fiscal” (Arretche, 2000, p. 193).

Mas ela conclui que há diferenças entre o grau de adesão dos estados que pesquisa e outro aspecto fundamental a ser considerado, é o próprio papel das esferas estaduais no estímulo e capacitação das esferas municipais, fomentando maior adesão ao sistema. Por fim, ela aponta como uma das possíveis causas para uma diferenciação positiva quanto a cidades com alta adesão ao sistema e êxito no desenvolvimento de planos de assistência, tem estreita relação com a existência de políticas prévias na direção de constituição de um sistema público de assistência municipal.

É com base nessas duas últimas variáveis, na complexidade dessa conjuntura, que alguns poucos municípios estruturavam-se como alternativas à mera assunção das responsabilidades da gestão, construindo experiências demonstrativas de territorialização dos investimentos, ao refletir sobre as desigualdades intra-municipais e operar programas a partir de uma visão de contigüidade do território. Claros exemplos são, como citamos, os das cidades de São Paulo (SP) e de Belo Horizonte (BH), vivenciados nos anos de 1990 e que inspiram a proposição da política nacional construída a partir da IV Conferência de Assistência Social (2003).

No período identificamos alguns avanços quanto ao processo de descentralização, superando o vazio político-institucional do momento anterior da “desconcentração”, não há ainda projeto explícito quanto à dimensão territorial da política para além da assunção formal pelos municípios de sua titularidade. Há, conseqüentemente, forte fragmentação no campo da assistência social e a dimensão territorial resume-se aos municípios, especificamente, à gestão municipal – e não necessariamente, intra-municipal - sendo uma variável *incidental* e não relevante na política nacional da época.

A capilaridade dos municípios e das entidades da sociedade na implementação de políticas do campo da assistência por mais que anunciasse assegurar na esfera

local a implementação da política, não considerava a dimensão territorial como elemento estratégico ou de integração entre as ações estatais para a União no que se refere à construção da política.

A descentralização assume paulatinamente e até o final do período, fortes características de criação das condições formais para municipalização, tentando-se construir um processo de pactuação inter-gestores com as esferas da União e Estados. A regulação da época, bastante frágil, opera a habilitação de estados e municípios segundo os pré-requisitos para que assumam a assistência social. Comissões Intergestoras Bi e Tripartites normatizam claramente essa resposta formal à necessária, porém limitada pactuação federativa do período.

A dimensão territorial limita-se ao município e sua relação com estados e União. Ainda assim, em início dos anos de 2000 são poucas as experiências municipais que desdobram numa concepção territorializada por dentro do município, como as vivenciadas em São Paulo (SP) e em Belo Horizonte (MG), apresentam-se como iniciativas emblemáticas para a construção de uma política onde o território assume dimensão estratégica para os experimentos dessa política setorial de acordo com as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Em 2003, com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva para o primeiro mandato ainda em coligação de centro-esquerda, novas expectativas emergem para investimento na construção da política nacional de assistência. Em dezembro de 2003 ocorre a convocação extraordinária da IV Conferência Nacional de Assistência Social, recolocando a legitimidade e importância desta esfera como instância máxima de deliberação da política, cujas resoluções centrais têm como centro a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (LOPES, 2006).

Esta Conferência pode ser considerada como um marco na retomada da construção do sistema público da assistência, pois é quando se coloca para esse setor alguns caminhos metodológicos para proceder à descentralização resgatando princípios constitucionais e da Lei Orgânica e com intenção de superação de problemas e limites sobre a compreensão de municipalização e dos danos causados pelo longo período de contra-reforma.

A idéia de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inspirada no paradigma do Sistema Único de Saúde (SUS) anuncia uma proposta de territorialização com vistas à universalização de um direito a ser permanente e continuamente assegurado pelo Estado brasileiro.

Veremos, no entanto, contradições dessa proposição e do período de consolidação da territorialização com vistas à universalização do direito à assistência social.

### **3.3 A emergência do território como categoria na PNAS: desafios do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2003-2007).**

A terceira inflexão ocorre no que denominamos de período contemporâneo - de 2003 a 2007 - e relaciona-se à emergência da política nacional de assistência social, pautada na proposição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), claramente inspirada no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS).

Essa inflexão compreende também uma contradição fundante, que é a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), onde a dimensão territorial coloca-se como uma variável fundamental para a implementação da política e a criação do Programa Bolsa Família<sup>164</sup> - com forte impacto territorial, tendo esta dimensão estratégica em lógica diferenciada da Política Nacional. O recorte desse programa é focalizado nas famílias mais pobres e sua gestão, realizada por secretaria paralela à de assistência social, a Secretaria Nacional de Renda para Cidadania, situada no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

A Política Nacional é aprovada em 2004, sob comando da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), órgão do então Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Seu compromisso em consolidar um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), embasava-se claramente em experiências municipais de unificação, territorialização, hierarquização dos serviços e democratização da gestão da assistência.

---

<sup>164</sup> Concomitante a isso, quando da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003 e que aparentemente investe de forma efetiva na regulamentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), há o lançamento do Programa Bolsa Família. Este se configura no maior programa de distribuição de renda da América Latina em termos de público-alvo, gerenciado pela Secretaria Nacional de Renda para Cidadania, do mesmo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), com recursos disponíveis para ações distributivas com foco nas famílias mais pobres em montante superior aos destinados para a gestão de mais de 20 programas nacionais da Assistência Social e sem integração com a mesma.

O período contemporâneo consiste em tempos, nos quais a formulação da assistência social como política pública aparenta ter alçado maior densidade no debate sobre seu estatuto de política pública, expresso nos esforços de constituição em um sistema - ainda que não avaliemos aprofundadamente o mérito dessa iniciativa.

Acresça-se a esse momento contemporâneo, avanços da produção nas instituições acadêmicas de ensino superior, de serviço social e das demais áreas relacionadas às políticas sociais.

A proposição de criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) constitui-se, ao menos retoricamente, na personificação de uma política territorializada de assistência, a qual disponibilize seus serviços nos territórios, visando acessibilidade e universalização de seu alcance, além de anunciar integração com as demais políticas públicas.

Seguindo o modelo da Política de Saúde – com debilidades para integração com a mesma -, e procurando consonância com as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o SUAS propõe articular mais de 20 programas da assistência social e seu sistema de serviços e benefícios distribuem-se em postos, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS), cuja complexidade de atendimento é diferenciada.

Essa hierarquização, inspirada também no modelo da saúde, é bastante controversa, uma vez que refere-se a procedimentos de enfrentamento de situações no âmbito da chamada “questão social” e não de doenças ou problemáticas de saúde com diagnósticos específicos. Há a hierarquização dos serviços, estabelecendo atendimento às questões básicas e de baixa complexidade, a equipamentos denominados de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e de alta complexidade, aos Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS).

Na nossa opinião, essa mensuração é bastante delicada, bem como soa, no mínimo, estranha a divisão de procedimentos públicos na “dosagem” necessária à dimensão dos problemas apresentados. Por fim, nos equipamentos de segundo tipo, voltados para alta complexidade, propõe-se atualmente, que assumam uma perspectiva de

enfrentamento regional dos problemas. Cabe aqui manifestar, por parte da autora desse trabalho, a estranheza quanto a essa metodologia de implantação do atendimento, assemelhando-se a opções do início do século XX, de “medicalização” da questão social.

Os mecanismos de controle social constituem-se na estruturação de esferas públicas de participação: os conselhos setoriais de assistência social, nas três esferas de gestão, compostos de forma paritária.

Ainda que simbolize um momento de maior maturação, este é marcado pela heterogeneidade de formas e compreensões quanto à descentralização, a partir de experimentos diferenciados de territorialização dos serviços e equipamentos de assistência social em algumas cidades brasileiras, convivendo com um expressivo número de municípios que vivencia a concepção de descentralização relacionada à “simples” municipalização, como no período anterior.

A análise da legislação que espelha essa maior consistência tem como fio condutor as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003). A Política Nacional de Assistência Social, aprovada a partir da indicação na IV Conferência para construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da resolução nº 145 emitida pelo Conselho Nacional de Assistência Social em outubro de 2004, expõe um grau de maturação em torno da construção da assistência social como política pública de proteção social.

Entretanto, há paradoxos bastante fortes nesse processo contemporâneo de constituição do sistema nacional de assistência social. Nesse momento, adensando a produção do marco regulatório no setor, também ocorre a emissão de duas Normas Operacionais Básicas (NOBs) a partir do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instância que volta a ganhar maior centralidade no processo de elaboração e proposição da política (ver tabela VI).

Tabela VI - Conteúdos das Normas Operacionais Básicas (NOBs) emitidas entre 2002 e 2007

LEGISLAÇÃO	DATA	TIPO
NOB-SUAS	CNAS Resolução nº 27 24/02/2005  Nº 130 15/07/2005	Retoma as NOBs anteriores, aprofundando proposições da construção da política nacional, tendo por base a aprovação da PNAS 2004. Avança na proposição de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), propondo eixos estruturantes do pacto de descentralização, regulamentação das relações com organizações governamentais e não governamentais. Institui equipamentos como CRAS e CREAS, hierarquizando o atendimento de acordo com sua complexidade no território.
NOB RH SUAS	13/12/2006 (publicado em janeiro de 2007)	Orientações para a formação e adequação de recursos humanos no âmbito da rede sócio-assistencial do SUAS, com foco na pactuação federativa de gestores/as.

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério de Desenvolvimento Social, 2008.

Após quase onze anos de Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993) em período de regressão de direitos sociais no contexto da contra-reforma (BEHRING, 2003), a Política Nacional anuncia, antes de tudo, uma proposta de construção de um sistema de proteção social na perspectiva da seguridade social como “uma nova situação para o Brasil” (PNAS, 2004, p.10).

Essa proposição tem por base em quase toda a sua narrativa a superação da mera municipalização, ponderando sobre a necessidade de se efetivar a descentralização a partir da constituição de “territórios”.

A percepção é que, em especial os pré-requisitos para a territorialização, foram construídos de forma paulatina e contraditória ao longo de todos esses anos, com contradições, tentativas, avanços e retrocessos ou mesmo dualidades na implementação das ações estatais no território, tanto na perspectiva do benefício, quanto na constitutiva de direitos.

Além do mais, ousamos afirmar que, no plano federal, é apenas a partir de 2003, cujo marco é a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que podemos considerar a emergência do debate da territorialização da política através da criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Nesse sentido, a Política enuncia na parte introdutória da “análise situacional”, que

(...) a situação atual para a construção da política pública de assistência social tem que levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, suas circunstâncias, e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação do cotidiano da vida, pois é nele que riscos e vulnerabilidade se constituem.

Sob esse ponto de vista é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios, que do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sócio-familiar por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo / domicílio (PNAS, 2004, p.10).

O escopo da Política anuncia dois focos centrais. O primeiro, o *território*, tendo características estruturais e as circunstâncias de vida<sup>165</sup> como componente de sentidos desses espaços e, um segundo, o foco em público-alvo, nesse caso enunciado, a família.

No que se refere ao *território* e à tentativa de construir política de proteção à situação de vulnerabilidade a partir da realidade intra-municipal, a política continua a ressaltar elementos que tensionavam o processo anterior, da municipalização, a saber, a relevância de um pacto federativo necessário à descentralização entre as três esferas de gestão, conforme o princípio presente já na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Além disso, propõe a superação da simples desconcentração a partir do reconhecimento das particularidades e desigualdades socioterritoriais no país e a relevância do olhar intra-municipal, com vistas à apreensão das necessidades na heterogeneidade do espaço constitutivo das cidades<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> A proposição da metodologia tem por base indicadores do Instituto Brasileiro de Economia e de Estatística (IBGE), especificamente, os seguintes: o Censo Demográfico de 2000, a Síntese dos Indicadores Sociais (2003), a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD, 2002) e o Atlas do Desenvolvimento Humano (2002).

<sup>166</sup> Ressaltamos o quanto o urbano é unidade de referência da política, ainda que a proposição da implementação da política volte-se para todos os municípios brasileiros, urbanos e rurais. A Política utiliza a tipologia dos cinco portes de municípios do IBGE, a saber: (i) Pequeno porte I, municípios com até 20 mil habitantes; (ii) Pequeno porte II, com 20.001 a 50 mil habitantes; (iii) Médios, com 50.001 a 100 mil habitantes; (iv) Grandes, com 100.001 a 900 mil habitantes e, finalmente, (v) Metrôpoles, com mais de 900 mil habitantes.

A política anuncia a importância da dinâmica populacional como indicador de análise para proposição de ações e para monitoramento de seus impactos, uma vez que “ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo o território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização dos municípios de médio e grande porte das metrópoles” (PNAS, 2004, p.11).

A emissão das duas Normas Operacionais Básicas (NOBs), de 2005 e de 2006, volta-se para destrinchar a forma de organização da assistência como política nos municípios, centralmente no que se refere à prestação dos serviços e à constituição da rede socioassistencial.

Entretanto, aprofundam-se as opções do governo por assegurar, em nome da estabilidade fiscal e do controle dos gastos públicos, a continuidade à política de acúmulo do superávit primário brasileiro, ampliando as reservas fiscais destinadas ao aumento da capacidade de endividamento do Estado brasileiro.

Portanto, a opção por esse perfil de política econômica, aliada ao não enfrentamento da questão tributária brasileira, gera já nos primeiros anos de governo Lula profundos constrangimentos quanto aos investimentos em políticas sociais, promovendo uma grande dicotomia entre a proliferação de espaços de participação e proposições democratizantes e universalizantes de direitos, e o quadro concreto de medidas de contenção de recursos e de regressão de direitos.

Ainda que o modelo desmonte do Estado capitaneado desde 1999 até início dos anos 2000 tenha sofrido desaceleração, a política econômica adotada pelo governo desde os primórdios privilegia a constituição do superávit primário e a destinação de fundos públicos pautados pela lógica ação de um Estado fiscalista, com perfil desenvolvimentista de novo tipo, onde alia o fortalecimento do capital produtivo com o financiamento da acumulação do setor financeiro. Essas opções articulam-se umbilicalmente a um dado padrão de intervenção pública dentro da racionalidade de pactuação federativa normativa em curso.

Behring (2003) ressalta que nessa lógica, evidentemente, o corte de gastos sociais passa a ser justificado como forma de enfrentamento do déficit público.

Fortalecendo o deslocamento ideológico das causas da crise dos Estados que essa argumentação traz as políticas públicas passam a ser tidas como

paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado. Evidentemente, nessa perspectiva deixam de ser direito social. Daí as tendências da desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social (BEHRING, 2003, 64).

Nesse período, claramente o fundo público volta-se ao financiamento da acumulação e algumas medidas são propostas logo no início, como a Reforma da Previdência, sob a lógica de conter gastos do Estado. A destinação de recursos para a implementação do Sistema Único de Assistência (SUAS) também, nesse início, não ganha o vulto necessário para impulsionar sua implementação territorial com vistas à universalização, nem o que permita ser reconhecida como pertinente a uma proposta de seguridade social.

Esses elementos condicionam as bases da permanente construção da pactuação federativa brasileira, onde ainda não nos parecem consolidadas as condições plenas para a descentralização.

Isso tudo, portanto, não conforma um pano de fundo das transformações e questões postas à assistência, mas torna-se contexto transversal e fortemente determinante de como se organizam as relações sociais, políticas e econômicas no redesenho da questão social brasileira na contemporaneidade (Iamamoto, 1998).

Com essa lógica, mesmo avanços no período contemporâneo, ressaltamos que há o peso do desafio da proposta de política nacional conviver com o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>167</sup>, centralizado na gestão, focalizado nas famílias mais pobres, de forte relevância para o governo federal e gestado pela Secretaria Nacional de Renda Mínima (SNRM) - paralela à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), alocada no mesmo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

---

<sup>167</sup> Concomitante a isso, quando da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003 e que aparentemente investe de forma efetiva na regulamentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), há o lançamento do Programa Bolsa Família. Este se configura no maior programa de distribuição de renda da América Latina em termos de público-alvo, gerenciado pela Secretaria Nacional de Renda para Cidadania, do mesmo Ministério de Desenvolvimento Social, com recursos disponíveis para ações distributivas com foco nas famílias mais pobres em montante superior aos destinados para a gestão de mais de 20 programas nacionais da Assistência Social e sem integração com a mesma.

Essa, na nossa concepção é, no contexto de construção da dimensão territorial do sistema único da assistência, a principal inflexão do período. Os esforços feitos para a implementação de um modelo anunciado como universalista, territorializado, democratizado e acessível à população, convivem com o pesado investimento na difusão de programas sociais do porte do Bolsa Família com forte impacto territorial principalmente nas regiões metropolitanas e com focalização em famílias mais pobres, sem mecanismos de controle social e que parece ocorrer em “paralelo” aos movimentos de construção da assistência como política pública. Não à toa, o Programa Bolsa Família é criado em ano de aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004.

Ainda assim, em relação aos dois momentos anteriores, podemos situar alguns avanços no que se refere à categoria território como elemento de estruturação e de monitoramento da política.

No primeiro momento há “apenas” o anúncio da política de assistência como política pública nos capítulos 203 e 204 da Constituição Federal (1988), constituindo-se em um “marco zero”, com poucos rebatimentos na sua efetivação. O conseqüente procedimento de desconcentração das responsabilidades federais, com a espacialização dos investimentos ocorre sem grandes eixos orquestradores ou capazes de dar relevância ao impacto territorial da política.

O segundo momento premido pela necessidade de fortalecimento da titularidade dos municípios envolve procedimentos e pactuações entre as esferas de governo, de caráter normativo, ou seja, bastante burocrático, para estruturação da descentralização como sinônimo de municipalização, nos limites das exigências técnico-administrativas para tal. A espacialização dos investimentos tem impactos nos municípios, sendo ainda bastante tutelada pela União - e o componente território não é elemento chave de formulação dos investimentos nas esferas locais. Ressalta-se novamente, o esvaziamento do papel dos estados.

Esse terceiro, ainda que em contexto de heterogeneidade, explicita na política nacional a centralidade da categoria território como organizadora de serviços, programas e investimentos nos municípios e propõe seu monitoramento considerando sentidos e dinâmicas territoriais. Esse momento encontra lastro em algum grau de maturação da vivência mais forte dos municípios sobre a gestão da

assistência, passando a se constituir claros desafios na proposição da descentralização, especialmente no que tange à compreensão da territorialização da política de assistência.

Avaliamos *como* e *se* a legislação desse período expressa o aumento da densidade do debate de territorialização no âmbito da construção da política nacional, sabendo que seu foco central são proposições na direção da descentralização com foco na família. Analisamos, então, em quê medida são criados mecanismos que anunciam ou, ao menos, fortalecem a dimensão territorial como elemento estruturante da política de assistência social e com que sentido.

Como anunciamos, a inflexão desse momento tem por base a construção do Sistema Único de assistência Social e por contradição central a advento do Programa Bolsa Família.

Quando do (anunciado) ápice da constituição de marcos de definição da identidade da assistência social como política pública nos marcos da seguridade social, com clara proposta de universalização via territorialização da política, ocorre a implementação desse programa nacional de forte caráter assistencial, com claro impacto territorial, porém com viés de focalização em famílias mais pobres, com gestão centralizada nacionalmente, descolado das estruturas do sistema único em proposição<sup>168</sup>.

Cabe ressaltar que identificamos na bibliografia e legislação estudadas, como há, já no primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, ao menos no âmbito da instância de gestão da assistência social, o então Ministério da Assistência Social, aparente ruptura com o modelo de refilantropização da questão social, proposto anterior do Programa Comunidade Solidária (PCS). Um indicador dessa intencionalidade é a extinção do Programa Comunidade Solidária (PCS) e a aprovação da Política Nacional em 2004.

---

<sup>168</sup> No primeiro mandato do governo do Presidente Lula foi instituída em janeiro de 2004, com vistas à implementação do SUAS, e após delicada experiência em 2003 com o Ministério de Assistência Social, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, sendo este composto por cinco secretarias: (i) Renda de Cidadania; (ii) Assistência Social; (iii) Segurança Alimentar e Nutricional; (iv) Articulação Institucional e Parcerias e (v) Avaliação e Gestão da Informação (Lopes, 2006).

Não obstante, algumas opções fundamentais realizadas pelo governo Lula em seus dois mandatos geram mecanismos que dificultam, senão inviabilizam, a consolidação dos princípios anunciados na Lei Orgânica de Assistência (LOAS). A manutenção de uma gestão ortodoxa da política econômica, assegurando mecanismos de manutenção e mesmo aprofundamento do *superávit primário*, a opção por não realizar uma reforma tributária a qual leve em consideração uma nova racionalidade de distribuição de recursos entre os entes federados, bem como de financiamento público das políticas colocam ao campo da assistência social difíceis obstáculos para que esta se configure como ação de Estado, universalista e de caráter não-residual. Tais elementos invocam análises de maior complexidade quanto aos rumos, características, perfis e mesmo limites da proteção social implementada pelo governo nos últimos cinco anos.

Em função dessa opção pela política superavitária, emblematicamente, é no início do ano de 2004, logo após o referendo à construção de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que o Presidente Lula cria o Programa Bolsa Família<sup>169</sup>, transformando-o em programa social central de sua gestão. Este é alçado ao status de maior programa<sup>170</sup> de distribuição de renda da América Latina.

Boschetti, Teixeira & Tomazelli (apud Salvador, 2007) questionam o real interesse de implementação dos princípios da Lei Orgânica (LOAS), quando o governo Lula prioriza programa de transferência de renda focalizada nas populações mais pobres, visando o combate à pobreza. Salvador (1997) sinaliza que em 2006, 93% dos recursos do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) foi comprometido com Programa Bolsa Família<sup>171</sup>, indicando uma clara reconcentração das práticas de

---

<sup>169</sup> Este é criado pela Lei 10.836/04, a partir da fusão de quatro programas remanescentes da gestão anterior: o Auxílio-Gás, o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação e o Bolsa Alimentação.

<sup>170</sup> O Bolsa Família é então anunciado pelo governo como sendo “um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres e extremamente pobres”. O Programa, considerado o que atinge o maior número de famílias na América do Sul, tem em 2006, a adesão de 99,9% (5.564) dos municípios brasileiros - não contemplando apenas 4 deles - e é gerenciado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. Em reportagem do jornal O Globo (16/07/2006), a partir de dados oficiais os repasses federais para os municípios chegam a representar para três cidades do país, dentre elas São Paulo - onde 180 mil famílias são beneficiadas - uma receita maior do que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A previsão orçamentária de distribuição, apenas para o Programa, conformava o montante de R\$ 8,4 bilhões (US\$ 3,7 bilhões) para o ano de 2006, atingindo 11,1 milhões de famílias, cerca de 45 milhões de pessoas em todo o território nacional.

<sup>171</sup> Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAF/SIDOR, governo federal.

assistência pela União, deslocando dos princípios e diretrizes pactuados através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Concomitante às idiossincrasias, o ano de 2004 representa um marco para o processo regulatório da assistência social no Brasil, mesmo que com contradições e convivendo, permanentemente com a cultura da tutela e do favor marcando práticas públicas. Esse processo desenvolveu-se de forma mais rápida do que os dois períodos anteriores.

Em 2005 há a emissão da segunda Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) da assistência social, fornecendo aos municípios referências à estruturação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). O olhar sobre a legislação aponta para o processo intermitente de construção da assistência como política pública. As principais estruturas jurídicas iniciais da descentralização são as três Normas Operacionais Básicas (NOB), sendo que as duas últimas apresentam maior contigüidade entre si na proposição de estruturação da política e datam, no nosso método, de um mesmo período.

Mas, mesmo com a adesão dos municípios ao sistema e a implantação de equipamentos nos territórios, há dificuldade de assegurar capilaridade nos municípios da proposição de territorialização inscrita na política, considerando as questões culturais locais, tanto no que se refere à cultura cívica, quanto de gestão.

A assistência, ainda que pautada por forte viés do assistencialismo e por implementações de programas de governo acima de programas de Estado, sempre foi uma praxe das administrações municipais. A proposição de municipalização, centrada na construção de uma rede de atendimento e orientada por princípios centralizados, coloca à assistência a relevância de um ordenamento próprio e único, assim como na saúde.

Mas, o desafio central posto tanto à Lei Orgânica (LOAS) quanto à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), é o de afirmar a assistência social enquanto direito de cidadania e, com base no ideário reformista que orienta a Constituição Federal de 1988, assegurar a implementação de um sistema nacional público de Assistência Social, com clara estrutura de:

- (i) Financiamento da política (a partir de fundo público para assistência social em todas as esferas e com repasse de fundo para fundo, controlado a partir dos conselhos setoriais);
- (ii) Plano da política setorial, constituído de forma participativa e com base em diagnósticos reais das condições socioeconômicas de cada cidade; e
- (iii) Conselho e demais esferas públicas de controle, monitoramento e proposição da política pública na descentralização.

Essa proposição ganha forma inspirada no modelo de descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) e traz à tona o debate sobre a necessidade de acessibilidade aos serviços de assistência.

Nesse sentido, estando em curso o processo de descentralização político-administrativa, a emergência da proposição de territorialização da política de assistência social ocorre ainda com forte ascendência desse modelo de gestão municipalista, propondo a ocupação dos espaços intra-urbanos.

Mas, embora a política nacional de assistência indique o território como estratégico, faz-se necessária uma regulação existente a qual aprofunde essa proposição, como elemento assegurador de direito de cidadania no âmbito da produção da acumulação capitalista nos espaços geográficos. Ou seja, aparentemente, apesar dos esforços e intenções, a implementação de equipamentos nos territórios intra-urbanos não tem sido suficiente para afirmar a política pública para além da dimensão funcional à acumulação do capital que majoritariamente tem predominado no histórico da trajetória da assistência, embora amplie possibilidades de acessibilidade aos direitos.

Nessa concepção, previu-se a dimensão territorial presente na PNAS como conformadora dos desafios de

formulação e implantação de inovadoras e transformadoras metodologias de trabalho socioassistencial, que possam subsidiar o atendimento das equipes multidisciplinares integrantes dos novos espaços governamentais do SUAS, notadamente os Centros de Referência de Assistência Social, distribuídos nos territórios socialmente mais demandantes de todas as cidades brasileiras (PAIVA, 2006, p.7).

Entretanto, ainda que a política deva contribuir para enfrentar as situações de vulnerabilidade social de sua população usuária, para superar sua dimensão de política *para pobres*<sup>172</sup> - que lhe imprime tom pejorativo e forte característica residual em relação às demais políticas -, cabe ressaltar que esta ainda não encontrou os pontos de integração com a expressão territorial das demais políticas.

A proposição de priorizar a presença de equipamentos e serviços sócio-assistenciais, particularmente através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) nos territórios, em especial os denominados “mais demandantes” pode configurar-se em um avanço no que se refere à acessibilidade, mas não imprime nem assegura à política características transformadoras *per se*, uma vez que é preciso compreender como a dinâmica de apropriação do espaço capitalista o faz visando a transformação do mesmo em espaço de projeção de seus excedentes, com vistas à superação de suas crises endógenas e à garantia das condições necessárias à sua reprodução.

No âmbito dessa proposta, o território apresenta possibilidades não apenas para a conquista da cidadania, mas para o fortalecimento dos sujeitos sociais usuários de políticas públicas.

Portanto, essa intenção de fortalecimento de sujeitos sociais necessita influenciar para modificar as atuais ações estatais de caráter fortemente distributivo, onde a assistência social tem lidado com a gestão de recursos de forma desarticulada aos demais investimentos dos orçamentos em outras políticas. Parte disso relaciona-se a não superação da fragmentação existente na gestão de políticas sociais e, outra, pelo fato que a prática de execução da política pública, alicerçada pela histórica cultura política de assistencialismo e da tutela pública, marca a construção da política como voltada especialmente aos pobres.

---

<sup>172</sup> A exemplo dos velhos paradigmas que orientam a assistência social, a prevalência da linha matricial familiar, segundo a qual o foco de acesso aos direitos parte da estrutura de família, apresenta, na nossa concepção, limites quanto à garantia de direitos de cidadania em si, ao indivíduo portador de direitos.

Ainda assim, são grandes os desafios de universalizar esse direito mesmo a esse público, em um país cuja pobreza atinge dimensões continentais e a desigualdade apresenta-se como grande foco a ser enfrentado.

Nessa lógica, as ações públicas da assistência social conviventes com os esforços de configuração da política de assistência, demonstram total desvinculação com as demais políticas do campo da seguridade social<sup>173</sup>, utilizam diferentes modelos de financiamento de suas ações, desde fundos públicos, ainda em processo de regulamentação, quanto de programas de caráter distributivo, voltados aos pobres no território.

Mesmo programas financiados por entidades multilaterais e tendo como contraparte orçamento federal também se configuram como investimentos de fundos públicos, na perspectiva do que o Estado reserva para a criação de condições da acumulação capitalista. Essas condições são viscerais à construção dos mecanismos de superação da superacumulação gerada pela dinâmica do capital, quando, como vimos no primeiro capítulo, os excedentes de trabalho e de capital não podem mais ser absorvidos (HARVEY,2005).

Sendo esse estado de superacumulação gerador de excedentes sem nenhuma funcionalidade ao sistema, o ponto central das crises e contradições desse modo de produção impulsiona irracionalidades que envolvem grande capacidade produtiva ociosa e grande desemprego ou subemprego. Ainda que as buscas por estratégias de sobrevivência e trabalho informal denotem saídas temporárias, acentua-se o grau de vulnerabilidade das populações também nos territórios e cabe às políticas públicas, em especial, à política de assistência - a partir do fundo público - direcionar sua ação ao controle dos conflitos produzidos pelos excedentes.

Mesmo esse processo permitindo algum distensionamento dos conflitos sociais gerados no âmbito desse modelo econômico e pelos usos dos avanços tecnológicos, ele contribui para a construção de uma questão essencial à assistência na sua afirmação como política pública – em que medida consegue se consolidar como mediação capaz de assegurar direitos e fortalecer seus usuários na

---

<sup>173</sup> Na realidade, programas como o Bolsa Família demonstram, no máximo, convivência entre as ações de assistência e saúde ao apresentar condicionalidades aos usuários para o acesso ao direito, como a vacinação das crianças de famílias beneficiárias.

perspectiva da construção de uma cidadania ativa de forma universal - e não apenas em territórios marcados por toda a sorte de conflitos e situações de vulnerabilidade social.

A proposição da política de assistência, mesmo a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), *per se*, não tem como assegurar a superação da situação de vulnerabilidade, por não constituir ainda:

- (i) um sistema redistributivo das riquezas socialmente produzidas;
- (ii) um sistema que impulse a participação crítica e ativa, considerando-a visceral para sua própria legitimidade e sobrevivência;
- (iii) um sistema capaz de integrar tanto as políticas constituintes da seguridade, quanto de integrar às demais políticas do território, conformando, de fato, uma rede de proteção social.

Partindo das referências teóricas abordadas ao longo desse estudo, podemos dizer que a política da assistência nesse período consegue assumir maior densidade na direção da construção de um sistema nacional de assistência social, anunciando o território como estratégico, ao anunciar, pela primeira vez, a dimensão territorial como estratégica à descentralização, partindo para a proposição de sistemas intramunicipais de implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS).

Entretanto, ainda em que pese a insuficiência das informações contidas na legislação, não retratando experiências reais e diversas de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), reconhecemos que na leitura em curso do atual arcabouço jurídico central no processo de implementação da política de assistência social, não se constitui, ainda, mecanismos e diretrizes formais para a incorporação da categoria território nos municípios a partir na lógica de superação da simples manutenção da coerência regional estruturada, com vistas à garantia de direitos e à promoção da cidadania ativa.

Há, de fato, a mediação entre a estruturação dessa política e diferentes variáveis à frente da concepção de território, como é o caso da dita matricialidade familiar. A convivência entre a cultura tradicional pública de prestação de assistência, demarcada pelas históricas práticas assistenciais, tuteladoras e autoritárias do Estado versus uma concepção liberal, orientadora da Constituição Federal, de

direitos humanos universalista, ainda é uma contradição bastante presente na cultura de descentralização e de desenho do que deve ser essa política no território.

Esse obstáculo, de origem cultural, gera problemas quanto à relação dos investimentos em assistência social em um público usuário da política com dificuldades de se constituir, paulatinamente, em cidadãos/ãs portadores/as de direito e de práticas ativas de cidadania, capazes de dialogar, questionar e incidir sobre os rumos das políticas públicas de uma forma geral e, em particular, as de proteção social.

Por fim, esse período demonstra o quanto a dimensão territorial em construção no âmbito da Política Nacional de Assistência Social ainda depara-se com profundos desafios no que se refere à afirmação tanto de sua identidade como política pública, quanto da expressão clara do que propõe em termos de territorialização das ações de assistência. E essa dimensão não pode ser pensada em si e para si no âmbito dessa política, mas centralmente sua construção precisa ser reconhecida no âmbito da racionalidade de organização da dinâmica de acumulação capitalista como um todo.

Nesse sentido, sistematizamos no capítulo final algumas conclusões sobre as encruzilhadas existentes para a reflexão sobre o território a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

## Capítulo IV - A descentralização e alguns desafios para a territorialização democrática e cidadã.

**N**o presente capítulo, um esforço de síntese, tecemos algumas considerações ao debate proposto problematizando aspectos voltados para a constituição da categoria território no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em curso de implantação, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Tendo como pretexto o mapeamento das concepções de território na construção da assistência social em período contemporâneo (2003-2007), o desafio inicial desse trabalho foi o de investigar *como e se a utilização da categoria território* – no âmbito das dinâmicas de acumulação capitalista – é ou não apropriada intencional e estrategicamente nas políticas nacionais de assistência social ao longo de duas décadas - conferindo às mesmas caracterizações diferenciadas. Para tanto, construímos um breve levantamento da presença da dimensão espacial na trajetória da assistência, ainda que não tematizada como uma categoria relevante na elaboração da intervenção pública, como ocorre com o território, a partir dos anos 1990.

Pelas pesquisas bibliográficas e da legislação, pudemos perceber o quanto a dimensão espacial *sempre* esteve presente nas formulações da assistência social pública, mesmo sem considerar explicitamente o território como componente estratégico da política. Na nossa breve incursão histórica, pudemos reconhecer a presença da dimensão espacial orientando a intervenção pública nas ações de assistência social desde os primórdios da mediação estatal junto à questão social capitalista, claramente vinculada à constituição do urbano. Isto é, vimos que a dimensão espacial sempre esteve presente na implementação da assistência social, embora apenas na *última década tenha passado a ser problematizada, ganhando o território crescente e significativa relevância* tanto no campo disciplinar do serviço social, quanto, em parte, para a ação pública da assistência social.

Essa assertiva encontra forte base ontológica no pressuposto que questão social – e suas múltiplas expressões sócio-históricas - é foco central da ação profissão, sendo compreendida como elemento constituinte da dinâmica de produção e reprodução do capital.

O reconhecimento da dimensão espacial (quando o território ainda não é tematizado como categoria) ocorre na compreensão que tanto forças produtivas quanto os meios de produção não apenas situam-se espacialmente, como contribuem na determinação da organização de sentidos dos espaços, transformando-os em territórios, com vistas à acumulação de excedentes – tanto do capital quanto do trabalho, segundo Harvey.

Para a assistência social apenas na incorporação do viés crítico, trazido pela teoria social crítica ao debate acadêmico nos anos de 1980, é possível identificar as contradições sociais e a base das relações de classe que fundam e desenham, historicamente, a questão social capitalista.

Na produção e reprodução das condições para acumulação, vimos como a dinâmica do capital constrói novas e mais profundas contradições, fomentando também, assim como a diversificação dentro da classe capitalista, a fragmentação das classes trabalhadoras, constituindo diversas demandas, interesses, conflitos, sujeitos coletivos e pressões.

Destarte, pelo viés de Harvey, ao procurar captar as formas de incorporação da dimensão espacial na formulação da intervenção estatal da assistência social, procuramos reconstruir como a trajetória da assistência social integra esse processo ao “misturar-se” à urbanização. Contribui em parte para a construção do Harvey denominaria de um mecanismo de reprodução das condições de acumulação do capital, parcialmente explicado a partir das intervenções públicas que amenizam conflitos, permitindo uma “reprodução” no território e alimentando a “surpreendente persistência da coerência regional estruturada” (Harvey, 2005).

Vimos que esse conceito, em uma dinâmica embasada em antagonismos e contradições, responde à exigência de criação de condições permanentes para as passagens de fluxos de capital e para o trato dos excedentes capitalistas, em uma busca incessante pela acumulação. É desta forma que o espaço cumpre importante papel no processo de acumulação capitalista, uma vez que a incessante construção da coerência regional estruturada é o contexto ideal para a criação de condições necessárias à reprodução do capital.

O mecanismo chave apontado por Harvey para obtenção desse aparente equilíbrio, é, obrigatoriamente, a apropriação pelo capital do espaço, dotando-o de sentido ao

incluí-lo no processo de acumulação, com vistas à superação de suas contradições internas, ao expandir no espaço as possibilidades de absorção de seus excedentes.

A relevância das instituições mediadoras, como o Estado, é grande, na medida em que “desempenham um papel chave em determinar onde vão surgir certos tipos de trabalhos concretos e relações de classe, podendo às vezes até mesmo ditar padrões de desenvolvimento geográfico desigual por meio de controle da reunião de capitais e dos fluxos de capital” (HARVEY, 2004, p.55).

Se desde início do século XX a política pública de assistência social apresenta explícitas orientações estatais para intervenção em conflitos urbanos dos centros em formação, fica-nos clara a sua relação de contribuição à organização do espaço urbano, tornando-os territórios, com vistas ao enfrentamento parcial de conflitos para fluência do capital.

Essas intervenções iniciam-se calcadas no apoio da filantropia religiosa e vivem, em relação a essa referência, uma ruptura com a pressão exercida pelo acirramento dos conflitos urbanos e agudização da questão social, onde esse método “doméstico” não conseguia enfrentar as demandas postas na conformação do urbano no Brasil.

A expansão da assistência social como ação do Estado nessa regulação, fomenta a necessidade crescente da profissionalização das práticas de assistência social, relacionada à emergência da profissão de serviço social. A profissão, no entanto, ainda que tenha na origem imbricada relação com a assistência social, passa a não resumir sua inserção e existência a esta política setorial. Entretanto, frente aos desafios que lhe são colocados nesse campo, inicialmente orienta sua intervenção territorial no âmbito das comunidades pobres com vistas ao seu ordenamento funcional.

Crescentemente, essa intervenção assume as características de construção da cidadania regulada (SANTOS, 1996), financiada pelo Estado, onde a assistência social cumpre relevante papel. Nessa movimentação, diferentes instituições têm importante papel de mediação, mas o Estado em especial, é protagonista na mediação das relações de conflito e mesmo do que reconhecemos como mediação da relação problemática entre condições locais e particulares e a universalidade de valores (HARVEY, 2004, p.55).

Destarte, vimos que o fundo público constitui-se em “peça-chave” dessa mediação, ao financiar parte da provisão e da intervenção estatal através do conjunto de políticas sociais, em particular as do campo da assistência social. Essa “peça-chave” da mediação das contradições de classe explicita suas ações tanto através da garantia parcial de direitos, quanto do financiamento de condições necessárias à acumulação, como as próprias políticas públicas ou a constituição do lastro necessário à acumulação, a exemplo de mecanismos como o superávit primário.

Portanto, o fundo público desempenha no financiamento da acumulação e conseqüente investimento das condições necessárias à fluência do capital, papel primordial, tendo racionalidade própria de funcionamento, em tempo diferenciado da fluência do capital. Como anti-valor (Oliveira,1998) observamos como gera as condições fundamentais para o enfrentamento das crises endógenas ao capital, produzidas pelo movimento de produção de excedentes de capital e de trabalho. Na conexão possível entre a dinâmica da acumulação e os fluxos de capital, embasados em Harvey compreendemos o mesmo em uma de suas facetas *como a desaceleração promovida no tempo de rotação do capital para enfrentamento de suas crises de produção de excedentes, explicitado também através da intervenção pública com políticas sociais*. Esse papel primordial de financiamento público da acumulação é desempenhado no enfrentamento diferenciado dos conflitos gerados pela produção de excedentes tanto do capital quanto do trabalho.

Se nos é claro seu papel no financiamento histórico da dimensão amenizadora de conflitos da assistência social, pudemos apreender como ele, apropriado pela racionalidade neoliberal nos anos de 1990, passa a financiar através de políticas focalistas distributivas, basicamente três naturezas de ação para organização da coerência regional estruturada. Essas ações, as quais consideram explicitamente a dimensão territorial, contribuem claramente para a dotação de sentido dos espaços através do financiamento estatal:

- (a) a implantação do modelo de “urbanização integrada” em áreas pobres nas metrópoles; e a
- (b) integração “dos pobres” pelo consumo, melhor, o escoamento de excedentes produzidos pelo capital, até os dias atuais, através da operação de programas de

distribuição de renda focalizados nas populações mais pobres, gerando as condições de consumo necessárias à acumulação;

(c) a regressão das condições possíveis de universalização de serviços públicos e de direitos sociais, a partir da implementação de medidas do ajuste estrutural na contra-reforma do Estado brasileiro.

Quanto a esse último aspecto, cabe ressaltar como em parte o uso do fundo público na assistência social vem sendo orientado por essa racionalidade em contraposição aos princípios constitucionais, priorizando o financiamento das organizações sem fins lucrativos, através dos repasses via convênios – fortalecendo os empecilhos para controle social e para o redirecionamento do fundo público para assegurar direitos constitucionais.

Nessa linha e analogamente à reflexão de Harvey (2004) sobre a relação entre dinâmicas da acumulação e a luta de classes nas dimensões locais e mundiais e o papel das instituições mediadoras na criação das condições necessárias ao controle e fluxo de capitais, reconhecemos que há, de fato, problemas na articulação das condições locais e particulares. Por diferentes fatores abaixo elencados, a Política expressa, para nós, um modelo ainda em aberto e possivelmente em disputa. Esse modelo é marcado por contradições da convivência entre antigos e novos paradigmas tanto do campo da assistência quanto do planejamento urbano.

Essas contradições expressam, em alguma medida, diferenças em torno da compreensão de território e da contribuição deste na universalização de direitos de cidadania. Com inspiração em Harvey (2004), é preciso reconhecer que há em território brasileiro e na formação social e econômica do país, tamanhas desigualdades sociais, as quais acentuam as problemáticas e desafios das dinâmicas sociais concretas, fugindo à racionalidade dos planejadores.

De toda sorte, é preciso reconhecer que é bastante recente a afirmação da responsabilidade pública para as provisões sociais<sup>174</sup> no Brasil, uma vez que esse reconhecimento completa apenas duas décadas, com a promulgação da Constituição Federal e, principalmente, a aprovação da Lei Orgânica em 1993. Essa

---

<sup>174</sup> Data do século XX, oriunda do ideário da socialdemocracia, quanto da regulação keynesiana / Beveridgiana (SPOSATI, 2004).

perspectiva da proteção social universal e não contributiva<sup>175</sup> significa um avanço, ainda que apenas no campo formal – pois se condiciona, necessariamente, a outras transformações dentro das lógicas de financiamento de políticas públicas e de gestão do Estrado brasileiro.

Se, de fato, não podemos mais afirmar que os investimentos de caráter assistencial são residuais, é preciso qualificar o que são esses investimentos hoje disponibilizados no território, orientados pela racionalidade da atual política nacional. Ou seja, contribuem para o fortalecimento de seus usuários como cidadãos ativos, ou voltam-se mais para sua inserção funcional, seja pelo consumo, seja pela capacidade de amenização dos conflitos no território a partir da concessão de melhorias na qualidade de vida nos municípios?

**(i) Problemas metodológicos e políticos de integração no território entre as políticas sociais capazes de fortalecer cidadania ativa e redirecionar sentido de uso do fundo público:**

Partimos da afirmação de nossa hipótese que a construção desse arcabouço jurídico-institucional de descentralização da assistência social como política pública, representado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), embora passe a considerar a dimensão territorial como relevante, anunciando-a com certo destaque e mesmo apresentando experimentos nesse sentido, não encontrou ainda - e tardiamente - elementos teórico-metodológicos e administrativo-institucionais para sua implementação com vistas à garantia dos princípios anunciados na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (8742/93), menos ainda sob a perspectiva democrática e cidadã e de integração política (SANTOS, 1993)<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> Já na elaboração da Lei Orgânica há esse salto de ruptura da dimensão contributiva determinante do direito a ter direitos, apregoando a universalidade no acesso aos serviços e equipamentos de assistência.

<sup>176</sup> Santos (1993), com base no modelo de Dahl (2005) utiliza o conceito de integração política como um dos elementos que deveriam ser viabilizados por políticas públicas de caráter redistributivo, “solucionando o problema da participação” e de contribuição para o enfrentamento do contexto de baixa institucionalização dessa participação. No entanto, a tese apresentada não tem como foco central aprofundar o debate teórico em torno da contribuição da política de assistência para a construção de uma cultura cívica de participação, embora aborde os pressupostos da democratização como parte das diretrizes presentes desde a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Ao longo dos capítulos vimos como a dimensão espacial esteve sempre presente, mesmo em políticas de assistência social capitaneadas pelo Estado em diferentes momentos. Assim, a dimensão espacial expressa os antagonismos e contradições das proposições da ação do Estado e de diferentes sujeitos coletivos que integram a esfera pública, e pudemos ver como sua expressão orienta-se por racionalidades diferenciadas de intervenção do Estado na mediação de conflitos sociais oriundos da produção de excedentes do capitalismo e de sua própria necessidade de renovação. Pudemos refletir sobre as lacunas entre a universalidade de valores apregoada pela Constituição Federal e a própria integração da dinâmica de produção da política setorial nas diferentes épocas com o enfrentamento do ordenamento das demais políticas, em particular as que também impactam o espaço e, dentre elas, as do chamado “setor econômico”.

Na nossa leitura sobre a regulação e dos planos de elaboração para o setor de assistência social, algumas questões metodológicas se mostram como lacunas à efetiva utilização da categoria território como instrumento de superação do caráter residual da política de assistência, olhando a partir dessa política e com vistas à superação de sua endogenia (IAMAMOTO, 2007).

Consideramos que há, de fato, rupturas, ou melhor, inflexões, as quais demonstram que não há um quadro evolutivo da política, mas processos político-institucionais de densidades, complexidades e significados bastante diferenciados nos três períodos que trabalhamos, expressando, conseqüentemente, concepções não formuladas sobre territorialização das ações da assistência social e seu sentido na constituição do modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro. Essas inflexões nos permitiram identificar passos dados na direção da construção tanto de campos específicos da política, quanto de proposições em relação à sua operação no território.

A central refere-se à analogia ao Sistema Único de Saúde (SUS), como momento em que há, de fato, a emergência e afirmação do território como ponto de referência à implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Mas, dentro da cultura de gestão do Estado brasileiro – considerando a dimensão do país bem como sua diversidade cultural, social, política e econômica, contribuindo para a complexidade de um problemático e inacabado pacto federativo -, se por um lado podemos dizer que foi superada a fase da “desconcentração de responsabilidades” da gestão federal para os municípios, a dimensão territorial encontra-se ainda

bastante subsumida pela lógica de municipalização, isto é, do aprimoramento e dotação de capacidades técnico-administrativas de gestão municipal.

Vimos que no período contemporâneo (2003-2007) é quando, de fato, o território é proposto como categoria de implantação e de análise da política. Com isso, a proposição de criação do Sistema Único de Assistência (SUAS) anuncia pretender a integração em instâncias intra-municipais de serviços e equipamentos para a acessibilidade a esse direito. Mas, nossa investigação considera que há limites na atual proposta de territorialização tendo por norte o objetivo de constituir-se em política pública capaz de romper com a cidadania tutelada, “regulada”, ao ainda limitar-se substancialmente ao campo assistencial.

Nossa percepção é que a construção desse arcabouço jurídico-institucional da assistência como política pública, representado pela Política Nacional de Assistência (PNAS), embora passe a considerar a dimensão territorial como relevante e apresente experimentos nesse sentido, não encontrou ainda elementos teórico-metodológicos e administrativo-institucionais para sua implementação com vistas ao enfrentamento das questões acima problematizadas, em consonância com os princípios anunciados na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8742/93), menos ainda sob a perspectiva democrática e cidadã e de integração política (SANTOS, 1993)<sup>177</sup>.

Isto é, podemos afirmar que, apesar dos avanços jurídico-institucionais e mesmo do acúmulo de gestão descentralizada expressos na construção da Política nacional de Assistência Social (PNAS), há ainda lacunas no que se refere à construção e conquista da cidadania plena e universal no Brasil, principalmente na perspectiva da garantia da assistência dentro de ações integradas e territorializadas de proteção social, capazes de contribuir para integração política, na perspectiva apontada por Santos (1993) e no que se refere ao acesso a direitos.

---

<sup>177</sup> Santos (1993), com base no modelo de Dahl (2005) utiliza o conceito de integração política como um dos elementos que deveriam ser viabilizados por políticas públicas de caráter redistributivo, “solucionando o problema da participação” e de contribuição para o enfrentamento do contexto de baixa institucionalização dessa participação. No entanto, a tese apresentada não tem como foco central aprofundar o debate teórico em torno da contribuição da política de assistência para a construção de uma cultura cívica de participação, embora aborde os pressupostos da democratização como parte das diretrizes presentes desde a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Dentre os pontos a serem avaliados como dificuldades para sua implementação, é preciso considerar nesse contexto histórico do Estado brasileiro que opta enfrentar a questão social na lógica de produzir permanentemente as condições necessárias à coerência regional estruturada por duas mãos.

A primeira, através de investimentos pesados em urbanização e universalização do acesso, com padrões diferenciados, a determinados direitos, integrando mais e mais o excedente de trabalho gerado pela acumulação nas formas mais diversas que existe, seja integrando pelo consumo, viabilizando maior escoamento da produção, ao conceder, paralelamente à implantação do Sistema Único de Assistência (SUAS), o benefício do Programa Bolsa Família (PBF), focalizado nos pobres.

Como fundamento dessas dificuldades e do mosaico de interesses que disputam o sentido da assistência e de suas formas de territorialização, há os mecanismos de financiamento do Estado brasileiro, e no que se refere à racionalidade de financiamento da acumulação pelo Estado, consideramos em especial o *fundo público*. É preciso refletir sobre seu papel, considerando que há tempos, mesmo com a regulamentação dos fundos constitucionais, este tem sido permanentemente apropriado pelo capital.

Por um lado, os investimentos que realiza auxiliam na criação das condições para a acumulação e por outro, garantem parcialmente direitos – mas sua existência e aplicação têm sido, desde meados do século XX, orientado maciçamente pelo modelo de desenvolvimento em curso, criando contradições de origem às possibilidades de territorialização com vistas à garantia de direitos impulsionadores da cidadania ativa.

Esse aspecto deve ser levado bastante em conta, pois o fundo público da assistência social tem sido mais utilizado para a construção de políticas de caráter distributivo, implementadas através de significativa terceirização das responsabilidades do Estado, como vimos. Assim, financia ações bastante fragmentadas em relação ao ideário de constituição de sistemas unificados e de mecanismos de proteção social. E, mais, dificulta assegurar intervenções redistributivas, principalmente que permitam considerar o conjunto de fundos públicos existentes no âmbito estatal, rompendo com a dicotomia entre área

econômica e a social, e orientando-se pelo princípio da integração com as demais políticas setoriais, inclusive, mas para além das do campo da seguridade social.

Nessa linha, é preciso ainda que as gestões expressem a relevância da categoria território na determinação da alocação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Relevância Especial de Assistência Social (CREAS) e criem mecanismos de integração setorial permanente com as demais políticas públicas desenvolvidas nos territórios, em especial as do campo da seguridade social e as políticas urbanas, as quais contribuem diretamente para financiar e organizar a dinâmica do capital no âmbito das cidades. Tais mecanismos precisam ser permanentes e superiores à noção do papel de complementariedade da assistência social, seguindo preceitos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

É preciso ainda ponderar que a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) traz já na nascente históricas contradições ao inspirar-se no modelo de universalização do Sistema Único de Saúde (SUS) – lembrando que também sequer consegue integrar-se com essa política dentro da perspectiva de, junto com a previdência social, constituir a seguridade social brasileira.

Destarte, podemos considerar que ainda hoje existem desafios em torno da consolidação de uma metodologia que, de fato considere a dimensão territorial como uma das categoriais propositivas para formulação, análise, controle social e monitoramento da política pública de assistência social, visando romper com o que denominamos de um uso “funcional” dessa categoria.

Ainda assim, vimos no capítulo terceiro as inflexões relacionadas a esses avanços e, assim sendo, a territorialização da política ainda carece tanto de maior qualificação, quanto de operacionalização de um aparato jurídico-institucional o qual confira substância para operação da política pública de forma mais clara nos municípios, isto é, uma regulação que explicita a necessidade de adesão a um determinado modelo coerente com a proposição de proteção social prescrita pela Constituição Federal (1988). Destarte, afirmamos que, se na origem a regulação assistencial esteve fortemente ligada à urbanização e ao “mundo do trabalho” e “universaliza-se” a partir da Constituição Federal, na realidade não estão dadas, ainda, as condições necessárias para o desempenho da política de assistência social afirmar-se como

promotora de seguridade social, ainda que se conforme em algum nível um sistema de proteção social.

Nessa linha, mesmo o estabelecimento de fundos próprios às políticas de saúde e de assistência social, criados nas três esferas de gestão e com proposição de controle social por parte de conselhos setoriais, não tem assegurado investimentos amplos e necessários ao enfrentamento das desigualdades sociais e constituição de concepção pública de proteção social a partir da política pública. Vimos que se apenas considerássemos o montante de investimentos realizados pela assistência social, estaria mais distante ainda de garantir um vulto de recursos que conferisse à política de assistência a capacidade necessária de assegurar proteção social aos que a utilizam. Ou seja, não são realizados investimentos públicos que conformem gastos significativos que possam expressar uma real intenção pública de construção da seguridade social<sup>178</sup>.

Além dos limitados investimentos orçamentários, um outro mote que permite essa afirmação centra-se no reconhecimento que, desde os anos de 1990 não há, de fato, regulação que aproxime e vincule as políticas integradoras da seguridade para ações articuladas entre si nem mesmo proponha mecanismos para sua integração no território, dentro da lógica de construção da seguridade social.

Portanto, para além das questões postas à estrutura de financiamento e sua relação com as possibilidades de universalização<sup>179</sup>, a integração setorial com Saúde e Previdência Social são de fato um nó da implementação, cuja resolução permitiria a superação do caráter residual dos investimentos em assistência social. Emblematicamente, se a assistência referencia-se no modelo da saúde para estruturação de serviços com especificações diferenciadas pela complexidade nas redes territorializadas, é bastante frágil seu diálogo tanto com esse setor quanto com o da Previdência Social.

---

<sup>178</sup> Para VIANNA (1998) ainda que o sistema brasileiro montado à época do Estado Novo inspire-se no modelo alemão bismarckiano e tenha sido reformado à inglesa na Constituição, vem se americanizando a passos largos, ao destinar as provisões públicas aos pobres e entregando ao mercado a oferta de proteção para os que possuem renda para comprá-la (VIANNA, 1998, p.14). A respeito do debate sobre seguridade social com maior aprofundamento e suas peculiaridades de constituição no Brasil, ver Vianna(1998), Fleury (1994) e Oliveira(2003)

<sup>179</sup> Universalização compreendida como atendendo a todo o público alvo ao qual se destina (ARRETCHE, 2000, p.169).

Há, perceptivelmente, alta desintegração entre as três políticas constituintes do chamado tripé da seguridade, seja no que se refere tanto às similaridades na proposição metodológica de descentralização e de democratização, seja no que se refere à sua integração na esfera da gestão e de possíveis mecanismos de financiamento público voltado para a constituição de direitos universalistas.

Essa questão se articula à própria dificuldade de integração setorial clara, não apenas no âmbito da seguridade, mas com as demais políticas setoriais de intervenção do Estado. Esta se encontra na problemática de proposição de mecanismos de operação da política pública e para que o seu financiamento tenha relação com a dificuldade de definição de um campo próprio e específico à assistência social. Essa definição permitiria construir a ruptura tanto do seu caráter residual, quanto permitir a proposição de ações que constituam um “corpo” de política pública. Entretanto, reconhecemos que esse aspecto vem, ao menos no debate teórico, apresentando sinais de maturação (SPOSATI,2004).

Centralmente identificamos como ainda há a necessidade de uma ruptura com antigos paradigmas da política de pensá-la em si e a partir de si, método que acaba perpetuando a política como mero instrumento integrante do processo de acumulação. É longo, ainda, o caminho para a direção da afirmação da mesma como política pública territorializada, universalista e democrática, capaz de impulsionar a promoção da cidadania ativa na esfera local, com impacto nas dinâmicas mais universais.

**(ii) Dimensão da identidade da política setorial no âmbito das políticas públicas  
Dificuldade de ruptura com antigos preceitos na implementação de novos paradigmas – o conturbado processo histórico de construção da assistência social:**

Nos períodos estudados pudemos ver como o processo histórico de construção da assistência social ocorre de forma contraditória e lenta, com avanços pontuais e retrocessos, onde avaliamos existir mais uma incorporação funcional do espaço do que necessariamente a elaboração do mesmo como elemento constituinte de uma política afirmativa de direitos. Ao se considerar o processo de afirmação da assistência social como política pública nos marcos da Constituição Federal expresso na proposta atual de construção da Política Nacional de Assistência Social

(PNAS), é preciso focar no conjunto de debates, pressões, mobilizações dos anos de 1980 aos dias atuais.

*Assim, diferentemente da intenção anunciada, a dimensão territorial não tem conseguido viabilizar procedimentos para assegurar diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) para além da parcial garantia de acessibilidade.* Consideramos como estratégicos para se refletir sobre a superação dessas lacunas enfrentar a fragilidade dos sistemas de participação e de controle social sobre os investimentos em assistência social - que deveria estar incluso na construção e na implementação da estratégia de territorializar para assegurar uma política pública democrática e cidadã.

Para fundamentar essa assertiva acima, sinalizamos ao longo do trabalho como autores diversos, com base na proposta de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) expressam que há desafios na sinalização das especificidades da assistência social, principalmente quando essa expressa-se no território.

Tais desafios emergem com a necessidade de construir sua identidade como política social – alçando-a a um estatuto diferenciado da histórica subalternidade em relação às demais políticas públicas e, em especial, construindo a diferenciação do que são as práticas de assistentes sociais em diferentes espaços e, também, o que são dimensões assistenciais das demais políticas públicas (SPOSATI, 2004). Essas aparentes confusões advêm das históricas práticas de assistencialismo, clientelismo e de voluntarismo, fortemente presentes na nossa sociedade e, desde a origem, relacionadas à assistência social.

Na contramão dessa cultura, ressaltamos a relevância das mobilizações societárias, de movimentos sociais e de organizações, muitos articulados em formato de redes e de fóruns de defesa da assistência social pública, os quais pautaram por décadas a necessidade de constituição da assistência social como política pública. Citamos em especial as entidades de categorias profissionais e sindicais relacionadas ao campo dos direitos e ao serviço social (Complexo CFESS-CRESS, Ordem dos Advogados do Brasil, Central Única dos Trabalhadores – CUT, entre outras), movimentos de docentes e de pesquisadores vinculados a cursos universitários de instituições públicas e as organizações de defesa de direitos (como as entidades não

governamentais do campo da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG), em geral articulados em fóruns e redes de defesa do direito à assistência social.

A atual proposição não nos parece suficiente para essa afirmação de identidade como política pública de direito de cidadania, na medida em que na forma como a concepção atual implementa a política, aparenta-nos pela nossa pesquisa que a assistência social ainda é refém e integra mais a estratégia de constituição da chamada coerência regional estruturada, contribuindo para os processos de repactuação no território como parte do enfrentamento das crises cíclicas do capital, do que necessariamente contribui como elementos fortalecedores de direitos de cidadania e da mobilização social. Não obstante, essa afirmação reconhece avanços históricos presentes na concepção atual, principalmente se considerarmos os diferentes períodos da contemporaneidade que estudamos, identificamos perfis diferenciados de formulação do que seria uma política nacional de assistência social e, guardadas suas diferenças, a dimensão territorial presente é pouco ou quase nada problematizada ao longo de sua história. Carece, no período contemporâneo de um olhar que supere os limites da política de assistência social engendrada em si mesmo e no seu histórico estigma assistencial.

Há alguma proposição de ruptura com essa dinâmica, quando o espaço passa a ser tematizado através da categoria território no que denominamos de período contemporâneo (2003-2007). Entretanto, percebemos que, a implementação de equipamentos, bens e serviços em instâncias intra-municipais embora ocorra com anunciada intenção de garantia de acessibilidade a direitos de cidadania, ainda não consegue romper estruturalmente com uma *dimensão primeira funcional*, que marca a assistência social, de ordenamento do espaço e de garantia das condições necessárias à acumulação. Ainda assim, é preciso considerar que a proposta atual incorpora e reflete parte das pressões e lutas societárias em torno da construção da assistência social pública apregoada na Constituição de 1988.

### **(iii) Dimensão da gestão, com enfoque na pactuação federativa e nas questões regionais.**

Em nossa pesquisa sobre regulações viabilizadoras da descentralização, é majoritária a preocupação com a descentralização operacional da assistência, de ordenamento dos serviços e de equipamentos, sem que seja esta decidida em

esferas descentralizadas de controle social, tendo como norte a construção de uma política hegemonicamente asseguradora de direitos no território, com a diversidade de questões e dinâmicas de cada lugar.

Esse ponto nos apontou para as profundas contradições no que se refere às diversificadas culturas de gestão governamental e cívica locais, bem como às capacidades político-administrativas de cada cidade e de sua relação com a vizinhas. Tais dificuldades deslocam, na nossa percepção, a categoria território como estratégica à universalização da política, fazendo com que esta assuma ou um aspecto secundário na implementação, ou uma dimensão funcional, instrumental, à mercê da cultura de gestão e de interesses predominantes na esfera local.

Para identificar como esses movimentos expressam-se de forma diferenciada, ao longo de nosso estudo, foi preciso apreender os limites impostos pelo movimento dualista e ambíguo na descentralização das políticas de assistência social para as cidades *versus* a permanente reconcentração na União.

Também identificamos no que tange à concepção de território presente que, à revelia da preocupação com a construção de um método de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) intra-municipal, paira uma forte lacuna no âmbito da assistência social no refletir sobre questões regionais, metropolitanas e intermunicipais. Não à toa, a presença da esfera estadual nessa dinâmica federativa é bastante esvaziada de sentido claro, para além de sua definição normativa, sendo utilizada à mercê da composição e cultura política de cada território.

Nesse sentido, independente dos modelos de políticas propostos até se alcançar o atual desenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a pactuação federativa para a real construção das condições de descentralização é por deveras claudicante, ficando à mercê das dinâmicas políticas locais, regionais e de sua relação com o poder central, a União - constituindo-se num obstáculo imponente à sua efetiva descentralização.

Se em um primeiro momento pós Constituição Federal (1988) a “desconcentração de responsabilidades” era a mais forte característica que orientava o desenho da política em território brasileiro, a “municipalização” acontece de modo bastante heterogêneo e controverso. Essa heterogeneidade relaciona-se profundamente às frágeis perspectivas postas pela União para descentralização, considerando os reais

constrangimentos tributários e assimetrias políticas e econômicas nessa relação entre ente federal, estados e municípios e mesmo nas regiões.

A dificuldade para a construção de consensos em torno do desenho da política explica, em parte, a demora desse processo e demonstra a relevância dos embates em torno dessa temática e do seu significado no âmbito da cultura política brasileira<sup>180</sup>. Essa referência é importante, uma vez que as ações no campo da assistência social sempre tiveram rebatimento local no que se refere ao envolvimento da administração pública, diferentemente da implementação de políticas urbanas como saneamento e habitação - cuja implementação os municípios não possuíam histórico.

Não à toa, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que propõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é promulgada apenas em 2004, onze anos após a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993) e dezesseis depois da Constituição Federal (1988).

Consideramos que, a partir do processo de elaboração da Política Nacional de Assistência Social em curso, com a regulamentação analisada fundamentada em diretrizes construídas em ciclos de Conferências da Política de Assistência Social, há de fato, a superação da simples prática de “desconcentração” da gestão federal para os municípios. No entanto, se, de fato, da parte da União constituiu-se um arcabouço jurídico-regulatório capaz de assegurar a municipalização, ainda há o desafio de estimular a superação desta, no sentido de assegurar que os municípios construam políticas de assistência social voltadas aos enfrentamentos das contradições e problemáticas intra-municipais e mesmo regionais. Não nos pareceu determinante na regulação a indicação pelo o mapeamento e o reconhecimento de territórios para os municípios, na construção de diagnósticos qualificados sobre as questões sociais regionais a serem enfrentadas.

---

<sup>180</sup> Um dos aspectos que torna a assistência social uma política tão disputada em sua regulamentação, tem estreita relação com as formas de financiamento público das entidades prestadoras desse serviço, historicamente reconhecidas como de beneficência. Nesse sentido, essas organizações recebem isenções e imunidades tributárias, somando, no total, um vultoso recurso de renúncia fiscal do Estado brasileiro. Há, de fato, muita dificuldade na obtenção de informações quanto ao montante de renúncia, obtido através dos mecanismos indiretos de repasse público, para organizações reconhecidas como do campo da filantropia e da assistência social.

É importante considerar se há, de fato, a perspectiva de enfrentamento das questões sociais postas em sua dimensão territorial para além das fronteiras do município, adotando modelos de gestão da assistência que integre manifestações regionais da questão social, especialmente em espaços metropolitanos. Mas não há ainda proposições claras quanto ao método, a forma e a mensuração dessa ação estatal.

Aglutina-se a isso a dificuldade dos movimentos sociais atuarem de forma mais propositiva sobre um novo modelo e superarem a sua própria fragmentação na luta social. Ainda assim, ela permite que germinem, aqui e acolá, formas inovadoras de gestão local, com experimentos de participação que oferecem à dimensão territorial a perspectiva intra-urbana, a qual emerge no que identificamos como um terceiro momento, convivendo com os antigos formatos.

E, é preciso impulsionar, a partir da gestão, que os municípios, na elaboração dos planos municipais de assistência social, o façam de forma descentralizada e participativa, tendo por base a construção de um diagnóstico das desigualdades intra-urbanas em suas diferentes manifestações.

Assim, é preciso avaliar quais têm sido os mecanismos utilizados pelos conselhos setoriais da política para destinação de investimentos, monitoramento e avaliação do impacto da política sobre desigualdades territoriais.

A partir da síntese das conclusões expostas, propomos algumas provocações, com base na teoria social que nos embasa.

A primeira que expomos é que para construir e afirmar a especificidade e o papel da assistência social como política pública de direitos, no âmbito da produção e reprodução das condições necessárias para a acumulação capitalista, é preciso ir além da construção de novas variáveis de análise, como é o caso da categoria território, quando utilizadas sob antigos paradigmas e culturas políticas de gestão.

Na realidade, o território pode emergir apenas como mais uma variável que perpetue a construção de ações estatais no campo da assistência social voltadas para a organização do espaço e para a configuração espacial viável à proposição da dinâmica de acumulação do capital. De fato, pode tornar mais acessíveis bens, equipamentos e serviços públicos do setor, apaziguando conflitos das relações de

classe na sua diversidade e assegurando o trato e escoamento dos excedentes no âmbito local – mas não consideramos isso o suficiente em termos de direitos.

Destarte, para que a dimensão territorial constitua-se em elemento estratégico que impulse a construção de uma política fortalecedora de direitos, é necessário tanto superar as estratégias limitadas ao campo da assistência social e mesmo as reflexões sobre sua especificidade, quanto provocar o acirramento do conflito e possíveis formas de reversão da contradição presente entre as condições locais e particulares com a universalidade de valores do mercado mundial (HARVEY, 2004). Sinalizamos aí para a relevância de incidir sobre a pactuação federativa e sobre políticas que fundamentam as relações de poder entre os entes federados, como a política tributária. Há, evidentemente, a necessidade de se construir a política e a própria análise de seu impacto no território a partir da integração e do diálogo crítico com as demais políticas setoriais, em especial as que diretamente expressam-se no território e as que transitam na órbita da regulação econômica.

De toda sorte, é preciso assegurar, no aprendizado da gestão, a ruptura com a perspectiva mítica do “local”, bastante presente desde os anos 1980 na valorização da comunidade, de lideranças, do indivíduo, uma vez que essa leitura reforça uma compreensão estagnada sobre o lugar. Para Cardoso (2007), quando o espaço é focado dessa forma, não pode ser apreendido na pluralidade necessária à política, mas apenas pela “pluralidade de sujeitos e lugares isolados, encerrados em si mesmo” (CARDOSO, 2007, p.49).

Nesse caso, dificulta-se a compreensão de processos de segregação do e no espaço, uma vez que, segundo Harvey (2004) as diferenças geográficas se produzem não apenas porque há tempos históricos diferentes e simultâneos operando no espaço, mas também porque se reproduzem perpetuamente, se reconfigurando por meio de processos político-econômicos que ocorrem no tempo presente de forma extremamente volátil.

Nesse sentido, essa é uma contradição ainda presente na política, uma vez que se inspira em experiências que iniciam seu investimento em equipamentos públicos no que são definidos como “territórios de exclusão”. Nessa lógica, é preciso reconhecer criticamente em que medida o território gera bloqueios e estigmas ao acesso à cidadania, isto é, em que medida ser usuário de determinada política em espaços de

alta vulnerabilidade social, dependendo da forma que essa política estrutura-se, contribui para a superação das situações de segregação social ou acentua estigmas quanto ao perfil e lugar das populações usuárias (RIBEIRO, 2007)?

No caso específico da política pública de assistência, a resposta para essa questão centra-se no quanto essa política consegue, construindo sua especificidade e característica, afirmar-se como política de direito impulsionadora de cidadania ativa e não residual e compensatória para “os pobres”.

Assim, há efetivamente a emergência desse componente na dimensão da implementação da política, mas há de se considerar os limites do enfoque de implantação de equipamentos e estruturas capazes de prover parcialmente serviços do setor a partir de uma perspectiva intra-urbana, porém muito encerrada, ainda, no âmbito dos serviços e da racionalidade da própria política setorial – o seja, há a necessidade de impulsionar a integração com as demais políticas de impacto territorial, uma vez que isso sequer ocorre com as próprias políticas da seguridade social.

Por fim, cabe ressaltar que acreditamos constituir-se em uma das formas de se compreender como ocorre a construção dos direitos e da cidadania no contexto da dinâmica de acumulação capitalista a partir *da desnaturalização da dimensão territorial das políticas públicas*, contextualizando historicamente a produção - e reprodução - do espaço no âmbito da complexa lógica de reprodução da acumulação do capital, a partir da sua forma hegemônica e considerando a sua internacionalização. Esses elementos são fundamentais para compreensão dos determinantes do aprofundamento, do desenho e do enfrentamento das manifestações da questão social brasileira contemporânea.

Embora a questão da cultura cívica não seja nosso enfoque central, ressaltamos que esse aspecto tem forte relevância para contribuir com a percepção do quanto a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) traz avanços na territorialização da assistência social e conseqüente compreensão concreta por parte de seus usuários, como direito de cidadania e parte de sistema de proteção social, e não apenas como intervenção de regulação de conflitos sociais para viabilização da reprodução da mão-de-obra e conseqüente acumulação capitalista.

Podemos afirmar em relação a esse último tópico, que apesar dos avanços jurídico-institucionais e mesmo do acúmulo de gestão descentralizada expressos na construção da Política nacional de Assistência Social (PNAS), há ainda lacunas no que se refere à construção e conquista da cidadania plena e universal no Brasil, principalmente na perspectiva da garantia da assistência dentro de ações integradas e territorializadas de proteção social, capazes de contribuir para integração política, na perspectiva apontada por Santos (1993) e no que se refere ao acesso a direitos.

Assim, há um ainda longo caminho a se percorrer para que a perspectiva territorial afirme-se como uma das variáveis fortalecedoras da dimensão de cidadania da política de assistência social - e não apenas uma política de provisão para os pobres, com impactos territoriais anunciados, uma vez que territorializar serviços e gerar acessibilidade, *per si*, não asseguram direitos de cidadania.

## Referências

ARRETCHE, M. T. da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n° 31 ano11 Jun. 1996.

\_\_\_\_\_. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BERETTA, RC de S & MARTINS, LCO. Estado, municipalização e gestão social in **Assistência Social, políticas e direitos** - Serviço social & sociedade n° 77, Ano XXV SP: Cortez, Março 2004.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Fundamentos de política social in MOTA...[et all], (orgs), **Serviço Social e Saúde – formação e trabalho profissional** - 3 ed. – São Paulo: Cortez; Brasília:DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2008 .

BEHRING, E R; BOSCHETTI, I. **Política social fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2007. Biblioteca Básica / Serviço Social.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social – a armadilha dos conceitos**. Texto integrante da pesquisa Seguridade Social dilapidada: elementos determinantes de sua fragmentação no Brasil. CNPq. Julho 2002. Arquivo em PDF / web.

BOURDIEU, P. **O Poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1998.

CARDOSO, A. L.; SANTOS JUNIOR. Avaliação de Políticas Públicas: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania. In: OLIVEIRA, A. F. de, NASCIMENTO, C. G.; CHAVES, S. I. (Org.) **Cidades sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento**. Goiânia: Ed. da UGC, 2006.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord). **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1913-1996)**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

CARDOSO, I. C. da C. “Cartografias” de um debate teórico: o “espaço” e o “tempo” In: FRANCISCO, E. M. V.; ALMEIDA, C. C. L. de (Org.) **Trabalho, território, cultura: novos prismas par ao debate das políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.

Congresso Latino Americano de Trabalhadores Sociais, **Serviço Social crítico, problemas e perspectivas, um balanço latino-americano**. São Paulo: Cortez, 1985.

CICONELLO, A. **Novos sujeitos na cena política**: uma análise do perfil das ONGs de defesa de direitos e desenvolvimento associadas à ABONG. São Paulo: ABONG, 2006.

COUTINHO, C. N. **Contra a Corrente**: ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, BR **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

DAGNINO, E **Cultura, Cidadania e Democracia – a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana** in ALVAREZ, S E, DAGNINO, E & Escobar, A (orgs) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – novas leituras**. Belo Horizonte: Humanitas, Ed UFMG. 2000.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DRAIBE, S. M. O. Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo, 1988.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Dossiê Liberalismo/ Neoliberalismo**: Revista USP, n. 17, p. 86-101, mar. / abr./ maio, 1993b.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Estado de Bem Estar. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**: as funções da previdência e da assistência social. São Paulo: Cortez, 1983.

FIORI, J. L. **Estado de Bem Estar Social**: padrões e crises. São Paulo: Instituto dos Estudos Avançados da Universidade de São Paulo; USP, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os moedeiros falsos**. 4. ed. Petrópolis, Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995a.

FRANCISCO, E. M. V.; ALMEIDA, C. C. L. de (Org.). **Trabalho, território, cultura**: novos prismas para o debate das políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2007.

FREIRE, Lúcia M. B. **O serviço social na reestruturação produtiva**: espaços, programas e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

\_\_\_\_\_ **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005 (Coleção Geografia e Adjacências), 252p.

\_\_\_\_\_ **Espaços de Esperança.** São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_ **O Novo Imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2005.

IAMAMOTO, M V **Renovação e conservadorismo no serviço social – ensaios críticos.** São Paulo: Cortez, 1992

\_\_\_\_\_ **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo, Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_ **Serviço Social em tempo de capital fetiche – capital financeiro, trabalho e questão social.** SP: Cortez editora. 2007

IAMAMOTO, MV & CARVALHO, R de **Relações sociais e Serviço Social no Brasil – esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 8ª edição. São Paulo: Cortez; Lima, Peru. CELATS, 1991.

KOGA, H. U. **Cidades territorializadas entre enclaves e potências.** Tese (Doutorado)-Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

KOGA, D.; RAMOS, F e NAKANO, K. **A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras.** In Serviço Social e Sociedade nº 94, ano XXIX, SP: Cortez, 2008.

KURKA, A. B. **A participação social no território usado: o processo de emancipação no município de Hortolândia.** Tese (Doutorado)-Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LEAL, V N. **Coronelismo, Enxada e Voto.** 5ª edição. São Paulo: Ed Alfaômega, 1976.

LEROUX, J-V **Trabalhador social – prática, hábitos, ethos, formas de intervenção.** SP: Cortez. 1986.

LOPES, MHC **O tempo do SUAS** in Serviço Social e Sociedade, 87. Ano XXVI, Especial. São Paulo: Cortez, 2006.

MARTINS, J de S. **A sociedade vista do abismo – novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002. 2ª edição

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Volume I – Livro Primeiro. O processo de produção do Capital. Tomo I. 3ª edição. SP: Nova Cultural, 1988 (Os Economistas).

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política**: livro I. trad. Reginaldo Santt'ana. 15ª edição. RJ: Bertrand Brasil, 1996. 2v (996p).

MYASAKA, C R **A reforma urbana e o subúrbio carioca na sua historiografia**. Artigo PDF.

NASCIMENTO, R. **Metamorfoses cidadinas**: constituição do urbano, disputas territoriais e segregação sócio: espacial em São Luís do Maranhão. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

NETTO, JP **Ditadura e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo, Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **A construção do projeto ético-político profissional frente à crise contemporânea**. Capacitação em Serviço e Social Política Social: Módulo I. Brasília: CEAD, 1999.

\_\_\_\_\_. *A construção do projeto ético-político do Serviço Social* in **Serviço Social e Saúde – formação e trabalho profissional**, julho 2006.

OLIVEIRA, F. **Além da transição, aquém da imaginação**. In Novos Estudos CEBRAP nº 12. SP: Cebrap. Jun 1982.

\_\_\_\_\_. **A questão do Estado**. In Cadernos ABONG: Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, n. 1, 1995 (Série Especial).

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor - a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **O elo perdido – classe e identidade de classe na Bahia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Histórica do Povo Brasileiro).

OLIVEIRA, HMJ de **Cultura Política e assistência social – uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez Ed., 2003.

PAIVA, BA de *O SUAS e os direitos socioassistenciais – a universalização da seguridade social em debate in SUAS e SUS - Serviço Social e Sociedade nº 87*, SP: Cortez, Ano XXVII – setembro de 2006.

PAOLI, MC e TELLES, V. *Direitos Sociais – conflitos e negociações no Brasil contemporâneo* in ALVAREZ, S E, DAGNINO, E & Escobar, A (orgs) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – novas leituras**. Belo Horizonte: Humanitas. Ed UFMG. 2000.

PASTORINI, A. *“Ações sociais focalizadas e solidárias como substituto das políticas universais no contexto neoliberal”*. I Colóquio Brasil e Uruguay: ‘Questão urbana, políticas sociais e serviço social’. Escola de Serviço Social / UFRJ. 2002. PDF.

\_\_\_\_\_ **A categoria “questão social” em debate.** São Paulo: Cortez, 2004.

PAZ, RO *O que é ONG?* **Serviço Social e Sociedade – descentralização, cidadania e participação.** São Paulo: Cortez, v.7, no 54, p.176-8, jul.1997.

PEREIRA, LD **Política Educacional brasileira e Serviço Social: do profissionalismo ao empresariamento da formação profissional.** São Paulo: Xamã, 2008.

PEREIRA, TD **O não-governamental em questão: um estudo sobre o universo ABONG.** Rio de Janeiro: FASE, 2003.

POLANYI, K **A grande transformação – origens da nossa época.** RJ: Editora Campus. 2000. 8ª edição.

POTYARA, APP *Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social.* **Serviço Social e Sociedade. Assistência Social e Direitos n. 77,** Ano XXV, março 2004. São Paulo: Cortez.

PUTNAM, R D **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAICHELIS, R **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo, Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_ *Vulnerabilidade social e carência de direitos.* In **Cadernos ABONG: subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, no 1, 1995.

RIBEIRO, LC e CARDOSO, AL. *Da cidade à Nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil.* In **Cidade, povo e nação.** RIBEIRO, LC e PECHMAN, R. (orgs). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, LCQ (org), LAGO, LC; AZEVEDO, S; SANTOS Jr (colaboradores). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** SP: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SADER, E *Direitos e esfera pública in Assistência social, políticas e direitos.* **Serviço social e sociedade nº 77,** ano XXV, SP: Cortez. Março 2004.

SANTOS, M. **Técnica Espaço Tempo – Globalização e meio técnico-científico informacional.** SP: Ed HUCITEC, 1996.

\_\_\_\_\_ **Território e sociedade: entrevista com Milton Santos.** Fundação Perseu Abramo: SP. 2000.

SALVADOR, E. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? In **Observatório da Cidadania,** revista eletrônica. RJ:IBASE, 2007.

SANTOS, WG **Razões da desordem.** 2ª edição. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SCHWARZ, R *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades, 1977.

SERNA, A. G. **A funcionalidade de “territórios estratégicos” da Colômbia para a acumulação capitalista pela via da violência (1985-2005)**. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. **SUAS e SUS**, nº 87 ano XXVI – especial. São Paulo; Cortez Ed. 2006.

SILVA, A. L. **A morada do teimoso: as práticas sócio-ambientais de resistências em Mãe Luíza / Natal: um território (in) sustentável?** Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SOUZA, C *Regiões metropolitanas: trajetórias e influências das escolhas institucionais in Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. RIBEIRO, LCQ (org), LAGO,LC; AZEVEDO, S; SANTOS Jr (colaboradores). SP: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SOUZA, J de *Gramática social da desigualdade brasileira* in **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte:UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_, *Por uma teoria da ação social da modernidade periférica – um diálogo crítico com Florestan Fernandes* in **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SPOSATI, A et alli **Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras – uma questão em análise**. SP: Cortez editora, 1992.

SOARES, LTR **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez editora. Coleção Questões da nossa época, v. 78.

\_\_\_\_\_**Ajuste neoliberal e desajuste na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

TQPAŁOV., C. *Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrôpoles em princípios do século XX*. In **Cidade, povo e nação**. RIBEIRO, LC e PECHMAN, R. (orgs). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

VIANNA, MLTW. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro, Revan / UCAM / IUPERJ,1998.

YAZBEK, MC “A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social” **Cadernos ABONG, n.3**, São Paulo,1995.

\_\_\_\_\_**“As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS”**. **Serviço Social e Sociedade n.77**. Ano XXV. São Paulo: Cortez, março, 2004.

**Outras referências:**

PLAS SP - Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo (2002-2003) – PMSP / SAS, outubro de 2001.

As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005 / IBGE, Gerência do Cadastro Central de Empresas – Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 162 p. (Estudos e Pesquisas. Informação econômica)

## Apêndice A - Legislação da Assistência Social à PNAS – SUAS (1989 – 2007)

**Tabela I - Leis relativas à assistência social, Ministério de Desenvolvimento Social (1989 – 2007).**

LEIS ANTERIORES A 2000 PRESIDENTES: FERNANDO COLLOR DE MELLO (1989-1991) ITAMAR FRANCO (1991-1993) FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC) (1994-1997 / 1998-2002) – 1º MANDATO E PARTE DO 2º .		
LEGISLAÇÃO	DATA	CONTEÚDO
Lei nº 7853	24 / 10 /1989	Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.
Lei nº 8.069 – ECA	13 / 07 /1990	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
Lei nº 8.742 – LOAS	7/12/ 1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Lei nº 8.842.	04/01/1994	Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.
Lei nº 8.889	29/06/1994	Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual.
Lei nº 9.604	05/02/1998	Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.
Lei nº 9.720	30/11/1998	Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências.
LEIS DO ANO DE 2000 PRESIDENTE: FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC) – 2º MANDATO (1998-2002)		
Lei Complementar nº 101	04/05/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº 10.048	08/11/2000	Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências.
Lei nº 10.050	14/ 11/2000	Altera o art. 1.611 da Lei no 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil, estendendo o benefício do § 2o ao filho necessitado portador de deficiência.
Lei 10.098	19 / 12 / 2000	Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.
LEIS DO ANO DE 2001 PRESIDENTE: FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - 2º MANDATO (1998-2002)		
Lei nº 10.219	11/04/2001	Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", e dá outras providências.
Lei complementar nº 111	06/07/2001	Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
LEIS DO ANO DE 2003 PRESIDENTE: LUIS INÁCIO LULA DA SILVA		
Lei nº 10.689	13/06/2003	Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL).

Lei nº 10.697	02/07/2003	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.
Lei nº 10.741	01/10/2003	Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.
<b>LEIS DO ANO DE 2004</b> <b>PRESIDENTE: LUIS INÁCIO LULA DA SILVA</b>		
Lei nº 10.836	09/01/2004	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
Lei nº 10.845	05/03/2004	Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências.
Lei nº 10.869	13/05/2004	Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Lei nº 10.954	29/07/2004	Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência.

**APÊNDICE B - Legislação da Assistência Social à PNAS – SUAS (1989 – 2007), Tabela II.**

**Tabela II - Normas Operacionais Básicas – NOBs (pelas datas de aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS)**

LEGISLAÇÃO	DATA	TIPO
NOB-1 Assistência Social	CNAS Resolução nº 204 de 04/12/1997 (Publicada em outubro de 1998)	<p>Conceitua o sistema descentralizado e participativo, definindo duas formas de repasse de recursos e papéis de estados e municípios.</p> <p>É a primeira normatização que orienta a definição de identidade da assistência social, esclarecendo seus princípios e diretrizes.</p> <p>Orientação para a “municipalização” da política, com forte referência em marcos regulatórios de fundos de financiamento público, sendo o repasse de recursos feitos tanto através dos estados, quanto diretamente para os municípios.</p> <p>Cria a Comissão Intergestora Tripartite (CIB), de caráter consultivo.</p> <p>Procedimentos do financiamento foram discriminados em documento próprio, intitulado Sistemática de financiamento da assistência social</p>
NOB-2	CNAS Resolução nº 207 16/12/1998	<p>Amplia a regulação da então política nacional de assistência de 1998.</p> <p>Trata sobre o financiamento, discriminando formas de repasse de serviços (via repasse aos fundos) programas e projetos (via relações convênias).</p> <p>Amplia funções do CNAS e confere às CIT e CIB funções deliberativas.</p> <p>Aprofunda atribuições e responsabilidades dos entes federados, bem como sobre procedimentos para habilitação dos municípios, intermediado pela relação com os estados.</p> <p>Aborda e complementa questões quanto às responsabilidades dos entes federados já expostas na primeira NOB.</p>
NOB-3	CNAS Resolução nº 27 24/02/2005  No 130 15/07/2005	<p>Retoma as NOBs anteriores, aprofundando proposições da construção da política nacional, tendo por base a aprovação da PNAS 2004.</p> <p>Proposição de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), .</p> <p>Eixos estruturantes do pacto de descentralização, regulamentação das relações com organizações governamentais e não governamentais.</p>
NOB RH SUAS	13/12/2006 (publicado em janeiro de 2007)	Orientações para a formação e adequação de recursos humanos no âmbito da rede socioassistencial do SUAS, com foco na pactuação federativa de gestores/as.

**APÊNDICE C - Legislação da Assistência Social à PNAS – SUAS (1989 – 2007), Tabela III.**

**Tabela III - Sistematização das resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)<sup>181</sup> – (1999 – 2007)**

LEGISLAÇÃO	DATA	TIPO / CONTEÚDO
<b>CIT – Comissão Inter-gestora Tripartite</b>		<b>Instituída a partir da NOB-2 Assistência Social / 1998.</b>
Resolução CIT 01	20/05/1999	Institui a flexibilização para adequação dos municípios ao modelo de gestão, (então até 13.08.99), a habilitação dos municípios que tenham capacidade gerencial para assumir a coordenação e a execução das ações de assistência social. Não existiam ainda as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB). A habilitação deveria respeitar e dentro do período máximo exigido pela NOB/99 -
Resolução CIT 02	22/07/1999	Define (i) prazo para a composição das Comissões Intergestoras é de 120 dias a partir da promulgação da Norma Operacional Básica publicada em 16 de abril de 1999; (ii) que as Comissões Intergestoras terão prazo de até 60 dias para julgamento e deliberação da solicitação tendo como prazo limite 13 de outubro de 1999.
Resolução CIT 03	31/08/1999	Institui o regimento interno de funcionamento da CIT
Resolução CIT 04	23/09/1999	Defere pedidos de habilitação à Gestão Estadual dos seguintes estados: Alagoas / Paraná/ Amapá / Pernambuco / Bahia/ Piauí / Ceará / Rio Grande do Norte / Distrito Federal/ Rio Grande do Sul / Mato Grosso do Sul / Roraima/ Pará/ Santa Catarina / Paraíba / Tocantins. Defere, com ressalvas, o pedido de habilitação à Gestão Estadual para os estados relacionados devido o descumprimento do prazo no envio da documentação: Maranhão/ São Paulo /Rio de Janeiro/ Sergipe/ Rondônia.
Resolução CIT 05	21/10/1999	Defere, com ressalvas, o pedido de reabilitação à Gestão Estadual dos estados abaixo relacionados: Acre / Amazonas / Espírito Santo / Goiás / Mato Grosso. Prorroga até o dia 14 de dezembro de 1999, a habilitação provisória à Gestão Estadual para o Estado de Minas Gerais para que cumpra as exigências da NOB/99.
Resolução CIT 06	21/10/1999	Resolve, frente à necessidade de comprovar a dotação de recursos próprios para a assistência social (ano de 2000), no Fundo de Assistência Social e a comprovação do cofinanciamento na implementação da Política de Assistência Social, que (i) os municípios que se encontram na Gestão Estadual poderão apresentar à Comissão Intergestora Bipartite - CIB a documentação exigida pela NOB/99 para sua habilitação a Gestão Municipal a qualquer prazo; (ii) os municípios que não recebem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS e do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS poderão apresentar à Comissão Intergestora Bipartite - CIB, a documentação exigida pela NOB/99 para habilitação à Gestão Municipal. Ressalva que essa habilitação, não assegura, automaticamente, a transferência de recursos da União e do Estado para suas

<sup>181</sup> A sistematização dos conteúdos utiliza parte dos textos das resoluções disponíveis no sítio eletrônico do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). <http://www.mds.gov.br/suas/departamento-de-gestao-do-suas/comissao-intergestores-tripartite-cit/resolucoes>

		ações de assistência social, e é condição para que os municípios confirmem suas habilitações às definições da NOB/99, a apresentação do anexo da Lei Orçamentária para o exercício do ano 2000, às CIB, até o dia 31.01.2000. Condiciona que, caso essa exigência legal não seja atendida pelos municípios, os mesmos retornarão a Gestão Estadual, no prazo de 60 (sessenta) dias, considerado adequado para os necessários procedimentos operacionais.
Resolução CIT 01	01/02/2000	Expressa que a preocupação do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social / CONGEMAS quanto à situação de municípios que ainda não tiveram suas peças orçamentárias aprovadas pelas Câmaras Legislativas, considerando que há possibilidade de retorno de grande número de municípios à gestão estadual pela impossibilidade de comprovação no prazo estabelecido, prejudicando, assim, o avanço no processo de municipalização das ações de assistência social. Considera que nesse período os estados e municípios estão elaborando critérios de partilha dos recursos destinados aos serviços assistenciais para o ano 2000, e, portanto, resolve prorrogar por 60 (sessenta) dias, a contar desta data, o prazo para que os estados e municípios apresentem à respectiva Comissão Intergestor o anexo da lei orçamentária para o exercício do ano 2000.
Resolução CIT 02	16/02/2000	Trata sobre o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social expondo que este prevê que, prioritariamente, a gestão da Política de Assistência Social é de responsabilidade dos gestores municipais. Faz referência à Norma Operacional Básica da Assistência Social-NOB/99 a qual pressupõe autonomia de gestão dos recursos financeiros para os municípios que se habilitarem à Gestão Municipal. Reforça ainda que a NOB/99 assegura a negociação e pactuação de situações que possam dificultar aos municípios o exercício pleno da Gestão Municipal, estabelecendo os prazos limites de 31.03.2000 e 31.08.2000 para que as Comissões Intergestoras Bipartite - CIBs recebam as solicitações dos municípios para alteração do modelo de gestão. Desde então, as CIBs terão 30 (trinta) dias, a partir das datas estabelecidas para deliberar e publicar suas decisões quanto às alterações no modelo de gestão dos municípios, tendo prazo de 10(dez) dias para encaminhar à Secretaria Técnica da Comissão Intergestora Tripartite - CIT, as decisões publicadas contemplando as alterações efetuadas. A Secretaria Técnica da CIT, implementará com os demais setores operacionais da Secretaria de Estado de Assistência Social/SEAS os procedimentos operacionais internos com a finalidade de iniciar as liberações de recursos financeiros, respectivamente, nos meses de junho e novembro, de acordo com as alterações consignadas pelas CIBs;
		Informa como conteúdos centrais que a Comissão Intergestora Bipartite da Paraíba - CIB/PB está com seu funcionamento suspenso por não responder às exigências legais de representatividade dos gestores municipais de assistência social, portanto as solicitações dos municípios para alteração no modelo de gestão em que se encontram não puderam ser examinadas pela CIB/PB. Assim, define que o fluxo para habilitação dos municípios à gestão municipal prevê que, nesse caso, as instâncias de recurso são, pela ordem, o Conselho Estadual de Assistência Social e a Comissão Intergestora Tripartite. Informa que o Conselho Estadual de Assistência Social da Paraíba - CEAS/PB, em sua 35ª Reunião Extraordinária realizada no dia 11 de agosto de 2000, deliberou pelo envio da documentação de 13 (treze) municípios para que o plenário

Resolução CIT 03	11/10/2000	da CIT deliberasse sobre suas habilitações à gestão municipal. Nesse sentido, a CIT resolve deferir, em caráter excepcional, o pedido de habilitação à gestão municipal dos municípios de Cajazeirinhas, Cuité de Mamanguape, Itatuba, Logradouro, Massaranduba, Sumé e Tavares. Deferir também, em caráter excepcional, a habilitação provisória à gestão municipal dos municípios de Areia, Caaporá, Esperança, Ingá, Nova Floresta e Santa Helena, dando-lhes o prazo de até 31 de março de 2001 para que completem a documentação cumprindo, assim, as exigências da NOB/99. Delega também que a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social da Paraíba assessorará os municípios habilitados provisoriamente para completar a documentação no prazo estipulado.
Resolução CIT 04	11/10/2000	Trata de readequação do Regimento Interno da CIT à nova denominação da representação nacional dos municípios que passou de Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS) para Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Considera que a presença dos Presidentes do FONSEAS e do CONGEMAS como membros titulares da CIT, promove o fortalecimento dessa Comissão. Resolve ainda, alterar a representação na CIT, instituindo 03 (três) representantes titulares e três representantes suplentes e afirmando os presidentes do FONSEAS e do CONGEMAS como membros titulares da CIT. Sugere que as indicações dos suplentes do FONSEAS e do CONGEMAS devem incluir representantes das regiões não contempladas entre os titulares.
Resolução CIT 05	11/10/2000	Prorrogação pela Secretaria de Estado de Assistência Social até 31.12.2000 o prazo para conclusão do primeiro processo de revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), fortalecendo decisão da SEAS em condicionar seu repasse para os estados que concluírem pelo menos 90% das avaliações sociais previstas no primeiro processo de revisão do BPC.
Resolução CIT 01	01/02/2001	Afirma a titularidade municipal do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social sendo a gestão da Política de Assistência é de responsabilidade dos gestores municipais, com a autonomia de gestão dos recursos financeiros para os municípios que se habilitarem à Gestão Municipal. Resgata na NOB/99 elementos que asseguram às Comissões Intergestoras Bipartite a negociação e pactuação de situações que possam dificultar aos municípios o exercício pleno da Gestão Municipal. Resolve (i) Estabelecer o prazo limite de 31.05.2001 para que as Comissões Intergestoras Bipartite – CIBs recebam as solicitações dos municípios para alteração do modelo de gestão financeira em que se encontram (ii) prazo para as CIBs (30.06.2001) para liberar e publicar suas decisões quanto às alterações; (iii) prazo para as Secretarias Técnicas das CIBs terão até o dia 10.07.2001 para encaminhar à Secretaria Técnica da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), cópia da Resolução publicada contemplando as alterações efetuadas; (iv) que cabe à Secretaria Técnica da CIT implementar, com os demais setores operacionais da Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, os procedimentos operacionais internos com a finalidade de iniciar as liberações de recursos financeiros no mês de agosto com as alterações consignadas pelas CIBs.
Resolução CIT 02	18/04/2001	Trata sobre os modelos de gestão orientando estados, Distrito Federal e municípios a buscarem o melhor modelo de organização da assistência social, seja no modelo de gestão estadual ou municipal, garantindo autonomia de gestão político-administrativa. Anuncia como avanço da descentralização das ações político-administrativas nos

		<p>três níveis de governo a consolidação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em gestão estadual ou municipal. Resolve definir os documentos a serem apresentados às Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite pelos estados, Distrito Federal e municípios que se encontram em gestão estadual ou municipal, necessários à renovação anual das habilitações. Detalha os documentos.</p> <p>Estabelece prazos para que as Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite recebam a documentação definida para a renovação da habilitação referente ao exercício de 2001 e para que as Comissões Intergestoras Bipartite – CIBs encaminhem à Secretaria Técnica da Comissão Intergestora Tripartite – CIT cópia das publicações das decisões contemplando as renovações das habilitações dos municípios.</p>
Resolução CIT 03	16/05/2001	<p>Adota procedimentos para agilizar a operacionalização das transferências de recursos financeiros dos programas Bolsa Criança Cidadã (BCC) e ao custeio da jornada ampliada do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Considera que a sistemática atual de transferência de recursos não observa o modelo de gestão em que o município se encontra, uma vez que os recursos destinados ao BCC são depositados nos Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e a jornada ampliada nos Fundos Municipais de Assistência Social. Resolve, portanto, que os municípios habilitados à gestão municipal devem receber diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais os recursos financeiros destinados ao atendimento de ambas as modalidades acima referidas. Para tanto, estabelece sistemática transitória para a transferência de recursos financeiros para o PETI até que os municípios habilitados à gestão municipal tenham condições operacionais para assumir o gerenciamento das duas modalidades do Programa.</p> <p>Indica que gestores estaduais devem consultar os gestores municipais que já executam a jornada ampliada sobre o seu interesse em assumir, também, o gerenciamento da bolsa criança cidadã. Estipula prazo para que gestores municipais respondam aos gestores estaduais a sua decisão e para comunicar à Secretaria de Estado de Assistência Social a decisão dos municípios por intermédio de demonstrativo consolidado.</p> <p>Hierarquiza esses prazos de acordo com a quantidade de municípios em Estados e condiciona que, para os municípios assumirem o gerenciamento total da BCC, devem ter instituído a Comissão Municipal de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e dispor de recursos financeiros do tesouro municipal para arcar com as despesas operacionais de pagamento da BCC.</p>
Resolução CIT 04	23/08/2001	<p>Reestabelece prazo limite para que estados de Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins encaminhem à Secretaria Técnica da CIT a publicação das respectivas resoluções de renovação de habilitação da totalidade dos municípios que atenderam às exigências estabelecidas pela Resolução CIT/Nº02, de 18.04.01.</p> <p>a Resolução/CIT nº 02, de 18 de abril de 2001. Tais documentos devem ser apresentados às Comissões Intergestoras Bipartite (CIBs) pelos municípios para assegurar a renovação da habilitação à gestão municipal. Alguns estados não encaminharam a publicação da Resolução cumprindo as exigências quanto ao prazo.</p>
		Ampliação do prazo de apresentação dos requerimentos para habilitação de alguns (9) municípios pendentes em

Resolução CIT 05	23/08/2001	documentação para a descentralização. Ressalta o respeito à autonomia dos Estados, assegurando a ampliação do prazo, porém reforça a relevância da renovação da habilitação.
Resolução CIT 06	12/12/2001	Ressalta pressupostos básicos de garantia da autonomia de gestão dos recursos financeiros para os municípios habilitados à Gestão Municipal, explicitados pela Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/99), explicitando papéis das Comissões Intergestoras Bipartite (CIBs) na negociação e na pactuação das condições para que os municípios possam exercer essa autonomia. Nessa linha, estabelece que a liberação dos recursos destinados aos municípios habilitados à Gestão Municipal ou desabilitados, a partir de 01.07.2001, seja iniciada na nova modalidade de gestão em 01.01.2002 e que as Secretarias Técnicas das Comissões Intergestoras Bipartite terão de encaminhar à Secretaria Técnica da Comissão Intergestora Tripartite cópias das Resoluções publicadas contemplando as habilitações e desabilitações. Assim, a Secretaria Técnica da Comissão Intergestora Tripartite implementará, com os demais setores operacionais da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), os procedimentos operacionais internos com a finalidade de iniciar as liberações de recursos financeiros em 2002.
Resolução CIT 07	12/12/2001	Adapta o Regimento Interno da CIT à novas exigências operacionais.
Resolução CIT 08	12/12/2001	Defere ampliação de prazos para habilitação de estados e do Distrito Federal até o dia 31 de maio de 2002 para apresentar à Secretaria Técnica da Comissão Intergestora Tripartite os documentos relacionados no parágrafo único, art 2º, da Resolução/CIT nº 5. Delibera que, até essa data, no mínimo 75% dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os Fundos Estaduais de Assistência Social – FEAS, passem a ser transferidos para os Fundos Municipais de Assistência Social – FMAS.
Resolução CIT 01	22/02/2002	Instituição de Câmaras Técnicas temáticas para enfrentar problemas na descentralização da assistência social
Resolução CIT 02	14/03/2002	Repactua que: (i) o Cadastro Único do Cartão da Rede de Proteção Social atende expectativas de estados e municípios para qualificar a operacionalização do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, (ii) as Comissões Intergestoras Bipartite foram articuladas para pactuar o prazo sugerido para o término do cadastramento das famílias e início do pagamento com o cartão atendida às necessidades operacionais dos estados e (iii) que a automação dos pagamentos aos destinatários desses programas proporcionará agilidade e efetividade quanto ao seu alcance social, resolvendo pactuar o calendário sobre o cadastramento das famílias e a implantação do pagamento automático dos Programas.
Resolução CIT 03	14/03/2002	Defere a renovação da habilitação à Gestão Estadual do Estado do Maranhão.
Resolução CIT 04	11/04/2002	Estabelecimento dos prazos para recebimento de resoluções municipais com alterações necessárias à gestão. O encaminhamento ocorre via as Comissões Gestoras Bipartites (CIBs).
Resolução CIT 05	05/05/2002	Aprova as alterações realizadas no Regimento Interno da Comissão Intergestora Tripartite e define que o Regimento Interno da CIT seja republicado na íntegra.
Resolução CIT 06	13/06/2002	Defere a renovação da habilitação à Gestão Estadual dos Estados do Espírito Santo, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia e Tocantins, além do Distrito Federal.
Resolução CIT 07	11/07/2002	Defere a renovação da habilitação à Gestão Estadual do Estado do Acre

Resolução CIT 08	11/07/2002	Defere, com restrições, a renovação da habilitação à Gestão Estadual dos Estados da Bahia, Ceará, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo, a partir de 01.06.02, concedendo prazos aos estados para comprovação das providências pactuadas.
Resolução CIT 01	15/07/2003	Estabelece prazo limite de 25.07.2003 para que a Secretaria Técnica da CIT receba cópias das publicações das resoluções das CIB contemplando as habilitações/deshabilitações realizadas no 1º semestre de 2003. Define que a Secretaria Técnica da CIT implementará com os demais setores do Ministério da Assistência Social os procedimentos operacionais internos visando a liberação de recursos financeiros referentes ao mês de julho de 2003, que ocorre no mês de agosto, contemplando as alterações consignadas pelas CIB.
Resolução CIT 02	24/07/2003	Delibera sobre procedimentos referentes à agilização da implementação do Cadastro Único no âmbito da assistência social. Define a adoção do seguinte cronograma de execução, necessário à viabilização do CAD ÚNICO: a) 21.07 a 15.08 - homologação da versão 5.0 para manutenção cadastral; b) 02 a 22.08 - migração do Sistema de Informações do Bolsa Escola/SIBES para o CAD ÚNICO, possibilitando um recadastramento mais ordenado; c) até 14.08 - as prefeituras devem fazer suas entradas e concessões no cadastro e transmiti-las, pois a base do mesmo permanecerá fechada para realização do piloto de implantação. Caso os municípios tentem enviar dados no período em que a base estiver fechada, os mesmos serão rejeitados. Desse modo, será expedido comunicado aos municípios sobre esse cronograma bem como orientações de procedimentos, caso ocorram rejeições, d) 18.08 a 31.08 - realização do piloto da versão 5.0, e) 01.09 - versão 5.0 disponível para ser captada pelos municípios, f) 01.09 - os municípios poderão realizar a busca da totalidade de sua base inclusive com os dados oriundos do SIBES via internet e extranet
Resolução CIT 03	23/10/2003	Pactua a proposta da Câmara Técnica de níveis de gestão, composta por representantes das três esferas de governo na CIT. A proposta aprovada é assim constituída: 1. fica definido o prazo de 03.11.03 a 31.12.03 para que seja realizado, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, um levantamento para atualização do quadro real de habilitação às gestões estadual e municipal, relativamente à: a) atendimento ao disposto no art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS; b) atendimento às demais exigências para habilitação ao modelo de gestão, já definidas formalmente em Resoluções da CIT e das CIB. (2). o levantamento junto aos Estados e Distrito Federal ficará sob a responsabilidade da Secretaria Técnica da CIT, e junto aos Municípios, sob a responsabilidade das CIB, (3). o resultado do levantamento relativo aos municípios, realizado pelas CIB, deverá ser enviado à Secretaria Técnica da CIT até o dia 10.01.04. (4). com base nos dados e observados os pressupostos estabelecidos anteriormente, o plenário da CIT examinará e deliberará na reunião ordinária do mês de janeiro de 2004, as condições mais propícias ao enquadramento provisório dos entes federados quanto ao modelo de gestão. (5). nesse caso, a CIT e as CIB terão até o dia 31.03.04 para operacionalizar essa decisão nos seus respectivos âmbitos. (6). a partir de 01.04.04, prevendo que uma nova Norma Operacional Básica da Assistência Social esteja aprovada para ser implementada, instalar-se-á o processo de preparação para o enquadramento definitivo de acordo com suas definições. A Secretaria Técnica da CIT fica encarregada de coordenar e implementar os procedimentos operacionais junto às Secretarias Técnicas das CIB.

Resolução CIT 01	13/04/2004	Estabelece, excepcionalmente, o prazo de 30 de maio de 2004 para proceder alterações na rede de serviços, tanto em gestão estadual quanto em gestão municipal, inclusão e/ou exclusão de municípios e entidades e redução e/ou aumento de metas. Parágrafo Único - os remanejamentos de metas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/PETI, por sua especificidade, poderão ocorrer a qualquer tempo. Os remanejamentos realizados, exceto do PETI, terão validade para efeito de transferência de recursos por parte do Fundo Nacional de Assistência Social, a partir do mês de junho e até 31.12.04. Para operacionalizar as alterações, deverá ser observado o "Fluxo de Alteração de Rede" (anexo), já pactuado na Comissão Intergestora Tripartite/CIT.
Resolução CIT 01	24/08/2005 (com anexo)	Publicar o quadro anexo com a relação dos municípios contemplados na partilha de recursos para o 2º semestre de 2005, por unidade da federação e repasse mensal de recursos financeiros, referentes à expansão do cofinanciamento federal dos serviços da Proteção Social Básica – Piso Básico Fixo e Piso Básico Variável.
Resolução CIT 02	24/08/2005	Defere a publicação da "Planilha de Expansão do PETI 2005", contendo as metas disponibilizadas para cada estado e disponível para o pagamento aos municípios a partir do mês de agosto. A partilha das metas do PETI seguirá os procedimentos pactuados na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e referendados pelas Comissões Intergestores e Bipartites - CIBs, que deverá consultar as Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil, respeitados os critérios estabelecidos na Norma Operacional Básica NOB/SUAS. A Comissão Intergestores Bipartite - CIB deverá encaminhar a relação dos municípios selecionados ao Departamento de Proteção Social Especial, da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS, até a data de 2 de setembro de 2005;
Resolução CIT 03	29/08/2005	Defere que: a referência para identificação dos municípios e localidades brasileiras em que ocorrem o fenômeno da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é a Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. Caberá à Comissão Intergestores Bipartite - CIB pactuar as estratégias e formas de atendimento do fenômeno referente aos municípios constantes na Matriz Intersetorial, oficializando o resultado da referida pactuação à Secretaria Técnica da CIT até a data de 15 de Setembro de 2005. As estratégias e formas de enfrentamento do fenômeno em cada estado poderão se dar através da estruturação de serviços de caráter local e regional. Acolher as propostas de estruturação de Serviços Regionais Especializados de Assistência Social, encaminhados pelos Estado do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. As propostas de estruturação de Serviços Regionais Especializados de Assistência Social estão condicionadas a análise técnica e sujeitas a ajustes propostos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.