

O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas

The right of social assistance: the challenge of overcoming clientelistic practices

Solange C. R. Fiuza *
Lucia Cortes da Costa **

Resumo:

No presente texto apresentam-se reflexões acerca da persistência ou não de práticas clientelistas na condução da política de assistência social no Brasil. Utiliza-se como marco legal a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, atualizada pela lei que criou o SUAS, que regulamentaram a assistência social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Nesse sentido, as práticas clientelistas se opõem ao exercício de cidadania indicado pelas referidas leis. A reprodução do clientelismo na política de assistência social leva à discussão sobre a relação entre Estado e sociedade no Brasil. Assim, num primeiro momento o texto busca resgatar a particularidade histórica da formação do Estado brasileiro através da análise do patrimonialismo. Num segundo momento, apresenta-se a importância da Constituição Federal de 1988 no processo de construção dos direitos sociais no Brasil e por fim, a assistência social como política pública. Para elaboração do artigo utilizou-se dos procedimentos da pesquisa bibliográfica e documental. As leis, os dados obtidos dos documentos e sites oficiais indicam avanços significativos na assistência social no Brasil e no estado do Paraná, principalmente, no âmbito burocrático-formal. No entanto, na operacionalização da política ainda são evidenciados aspectos das práticas clientelistas.

Palavras-Chave: Assistência social. Clientelismo. Direitos sociais. Patrimonialismo.

Abstract:

In this paper, we present reflections on the persistence or not of clientelistic practices in the conduct of social assistance policy in Brazil. It was used as a legal frame work the 1988 Federal Constitution, the Organic Law of Social Assistance– “LOAS”, updated by the law that created the “SUAS”, which regulated the social assistance citizen's right and the possibility of the State. In this sense, clientelistic practices preclude the exercise of citizenship displayed by those laws. The reproduction of clientelism in social assistance policy leads to discussions about the relationship between state and society in Brazil. So, at first, the text attempts to recover the historical particularity of the formation of the Brazilian state through analysis of patrimonialism. Secondly, it presents the importance of the 1988 Constitution in the process of social rights' construction in Brazil and, finally, social assistance and public policy. To develop this article, we used the procedures of literature and documents research. The laws

* Assistente Social, docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO, cursado doutorado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL. E-mail: solangecrf@yahoo.com.br

** Assistente Social, docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG e do Curso de Graduação em Serviço Social da UEPG. E-mail: cortesluci@gmail.com

governing social assistance, information obtained from official documents and web sites related to the area indicate significant advances in social assistance in Brazil and in the state of Paraná, mainly in the bureaucratic-formal context. However, the operationalization of the policy is still highlighted in the aspects of clientelistic practices.

Key Words: *Social assistance. Clientelism. Social rights. Patrimonialism.*

Introdução

A Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e mais recentemente a criação do SUAS¹, indicam que há um esforço para consolidar a assistência social como direito do cidadão no Brasil. No entanto, esse esforço tem esbarrado na cultura política conservadora da sociedade, colocando a superação das práticas clientelistas na área da assistência social como um dos grandes desafios para a sua efetivação como política pública.

A trajetória histórica da assistência social no Brasil evidencia que essa área da proteção social se relaciona com práticas clientelistas na condução das ações, serviços e benefícios à população atendida. A lógica que preside as relações clientelistas é fundada nos valores tradicionais do mando, na fidelidade ao líder político e na troca de favores. A dinâmica do clientelismo se dá basicamente pela troca de favores motivada por interesses pessoais tanto de quem beneficia como de quem é beneficiado. No âmbito das relações públicas ou políticas “[...] O clientelismo político sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, não importa em que escala [...].” (MARTINS, 1994, p. 29).

Segundo Martins (1994), o clientelismo está associado à origem do Estado brasileiro, as relações sociais e políticas estabelecidas nesse processo. O clientelismo está ligado diretamente à estrutura do poder político, a qual foi fundada e sustentada pela dominação tradicional. Assim, é por meio das múltiplas determinações históricas da sociedade que encontramos elementos que auxiliam compreender a existência e permanência desse fenômeno no Brasil, bem como, as alterações que se colocam no tempo presente. Pois, para Martins (1994, p. 13) “o peculiar da sociedade brasileira, como de outras sociedades,

¹ A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social – LOAS, foi alterada pela Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011 (BRASIL, 2011).

está em sua história. Menos, obviamente, por suas ocorrências características e factuais. E mais pelas determinações que dela fazem mediação viva do presente. ”

Nessa perspectiva, o fenômeno do clientelismo no Brasil, é analisado através da vertente teórica que discute a relação do Estado e sociedade pelo tipo de poder tradicional patrimonialista. Os pensadores que compõem essa vertente representam a “Imagem do Brasil”², que reporta um tempo presente marcado pela presença viva do passado.

A discussão que se coloca é sobre a potencialidade do direito à assistência social superar as práticas clientelistas, especialmente a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Assim, considera-se que, apesar dos avanços normativos da política pública, há resistências para a consolidação do SUAS, o que expressa a persistência de valores e práticas clientelistas na área da assistência social. A análise apresentada objetiva trazer reflexões acerca das relações sociais e políticas no Brasil e, de forma particular, sobre a política de assistência social.

O texto está organizado em três partes. A primeira trata da particularidade das relações sociais e políticas no Brasil, centrando a análise no clientelismo. Na segunda, apresenta a importância da Constituição Federal no processo de construção dos direitos sociais no Brasil e, a terceira, analisa a política de assistência social e a busca pela efetivação do direito a assistência social através do SUAS.

As relações sociais e políticas: o conservadorismo no Brasil³

Segundo Raymundo Faoro (1998), as práticas clientelistas estão inseridas no tipo de dominação patrimonial. Faoro desenvolveu o conceito de patrimonialismo no Brasil inspirado na sociologia weberiana. O conceito de patrimonialismo é usado para referir-se a formas de dominação política, tendo como uma das características principais a ausência de distinção entre as esferas pública e privada.

A dominação patrimonial é contrária à igualdade jurídica e às garantias instituídas por ela. Assim, a sociedade fica na dependência da decisão arbitrária de quem exerce o

² Expressão utilizada por Carlos Nelson Coutinho em seu artigo “Marxismo e imagem do Brasil em Florestan Fernandes”.

³ Reflexão realizada no Capítulo I da Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, intitulada “Do Favor ao Direito: uma análise da implementação da Lei Orgânica da Assistência Social na região de Guarapuava – PR” (FIUZA, 2005).

poder político. As leis que ditam esse poder são definidas por valores políticos, portanto, a ordem política é o foco central desse sistema.

Na racionalidade de tipo material, imposta pelo sistema patrimonialista, é essencial e fundamental a existência de um poder público que organize a sociedade e a economia. Esse poder tem a função de comandar tanto a sociedade quanto a economia. “[...] Intervém, planeja e dirige o mais que pode a economia, tendo em vista os interesses particulares do grupo que controla, o estamento. Não há “regras do jogo” estáveis na economia, pois elas atendem ao subjetivismo de quem detém o poder político.” (CAMPANTE, 2003, p. 153).

As relações de poder tradicional inserem-se dentro da esfera do poder público, da administração pública, saindo da esfera do poder privado das elites econômicas, tornam-se elites políticas. O capitalismo quando conta com uma estrutura de poder ou Estado Patrimonialista, torna-se um “capitalismo politicamente orientado”, pois a política é o valor que ocupa o lugar de destaque no modelo patrimonialista. Dessa forma, o patrimonialismo inverte as determinações inerentes ao próprio capitalismo, quando “[...] faz da economia um apêndice do poder público.” (FAORO, 1993, p. 17).

No Estado Patrimonial, os poderes e vantagens econômicas tornam-se próprios da classe dirigente, a qual se apropria daquilo que é público em favor dos interesses privados. A falta de distinção entre as esferas pública e privada no Brasil foi analisada por Martins (1994) e, nos ajuda entender essa racionalidade.

[...] trata-se de entender público e privado não como práticas definidoras de condutas subjetivas, mas como concepções submetidas ao arbítrio de quem personifica o público e de quem personifica o privado [...] no Brasil a distinção entre o público e o privado nunca chegou a constituir, na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pessoa, ao cidadão. Ao contrário, foi distinção que permaneceu circunscrita ao patrimônio público e ao patrimônio privado. Portanto, uma distinção relativa ao direito de propriedade e não relativa aos direitos da pessoa. [...] No Brasil dos séculos XVI e XVII, o público era quase que inteiramente personificado pelo privado (MARTINS, 1994, p. 21-24).

A lógica patrimonialista foi introduzida no Brasil pelos colonizadores, através da racionalidade mercantil, isto é, da exploração de riquezas do território brasileiro para serem enviadas ao Estado português. Em Portugal, já estava consolidado o ideário centralizador de um Estado absolutista, governado por um estamento burocrático, que

fazia questão de manter seu poder e expandir o seu patrimônio. Portanto, para a Brasil colônia restava apenas cumprir as determinações do Estado Português (FAORO, 1998).

O autor fundamenta a tese de existência do Estado centralizado e patrimonial no Brasil, através da origem histórica do Estado português. Segundo Faoro (1998), o Estado português foi transplantado para cá, assim, somos o que Portugal nos ditou. Nesse sentido, a particularidade histórica do Brasil é sua origem portuguesa e os desdobramentos dessa origem marcam um tipo de sociabilidade que são as regras de convívio social, pactuadas pela tradição.

Faoro (1998), embora preocupado com a realidade brasileira, viu essa realidade demasiadamente determinada pelo fator externo. Certamente, a dependência da colônia brasileira do Estado português foi fator condicionante para determinação das estruturas econômica, social, política e cultural do país. Porém, ela não exclui nem elimina o fato de existir uma realidade própria e específica no Brasil, capaz de expressar suas particularidades. A complexidade do Brasil não se esgota nas relações de dependência externa e no modelo de Estado imposto por Portugal.

As práticas clientelistas estão inseridas no tipo de dominação patrimonial. A população, na sua grande maioria, já condicionada com o poder tradicional não separa o político do protetor e provedor. Ele doa dinheiro, cestas de alimentação, remédios, cadeiras de rodas, dentaduras, etc. E a população beneficiada acaba naturalizando essa relação, passando a considerá-la como a forma mais adequada para o atendimento de suas necessidades. O que se coloca no Estado patrimonial são as práticas de “ajudas” e não as do direito de cidadania. Nesse sentido, usando termos de Nogueira (2001b, p. 47) é falha da política, pois segundo o autor,

A principal função da política é dar perspectivas às pessoas – tornar autoconsciente uma comunidade. Se a política falha nessa função, fica inútil e desinteressante. Ou melhor, torna-se política de poder: política sem política ou com pouca política. Em vez de perspectivas, dá às pessoas apenas “satisfações”, ilusões, quando muito, compensações.

A prática do clientelismo foi amplamente incorporada pelos políticos brasileiros, desde o Império até a República⁴. Um exemplo claro disso é a troca de votos por emprego e serviços públicos graças à influência que os deputados e vereadores têm sobre o poder executivo. Outro exemplo é a compra de votos. Nesse âmbito, cabe um cuidado com a análise, pois geralmente tem-se cometido um equívoco no estudo do clientelismo ao associá-lo apenas com a prática da compra de votos. Antes mesmo da universalização do voto⁵ o Estado tinha com a elite, com os “donos do poder”⁶ um pacto de dominação. Portanto, o clientelismo ultrapassa a relação candidato e eleitor.

Na particularidade histórica brasileira, a camada dirigente do país sempre atuou em seu próprio favor, o interesse privado acima do público. Ou seja, não se construiu a esfera pública como espaço de cidadania. O público foi privatizado pelos donos do poder e colocado ao seu dispor. Dessa forma, as transformações sociais foram freadas, ou seja, as transformações foram lentas e não representam uma ruptura definitiva com as estruturas econômica, social, cultural e política (MARTINS, 1994).

O Estado, ao assumir a lógica patrimonialista, acaba reproduzindo os traços personalistas de poder. O processo de modernização do Estado, com a presença da burocracia no sentido weberiano que prima pelas normas processuais e impessoais, cria uma base de igualdade legal. O debate sobre a modernização do Estado no Brasil questiona se ela é contrária à lógica patrimonial ou não. Para Martins, no Brasil a modernização do Estado convive com elementos da lógica patrimonial, permitindo um arranjo político que conserva sob uma versão moderna elementos da velha política, “a dominação patrimonial

⁴ Mesmo com a modernização colocada pela República na Constituição de 1891, com o voto secreto, a laicização do Estado e com o Código Civil como referência para as relações entre particulares, inclusive no casamento.

⁵ Em 1872, votantes e eleitores excluída a exigência de só imposta pela Lei Saraiva (1881), atingiram 1 milhão e 100 mil, 11% da população. Na primeira eleição direta (1881), compareceram 96.441 eleitores, para um eleitorado de 150.000, menos de 1,5% da população e menos de 1% se considerados os eleitores comparecentes. O regime republicano extingue o sistema censitário, mas mantém o capacitário, com a exclusão, agora definitiva, dos analfabetos (decreto 200 A, de 08 de fevereiro de 1890). Em 1898, a primeira eleição presidencial com o comparecimento de todos os Estados, os eleitores sobem a 462 mil, num incremento de 300% por sobre 1886. Ainda assim a proporção será de 2,7% sobre a população. Daí por diante só a eleição de 1930, a única que leva mais de um milhão de eleitores às urnas, atingirá o percentual de 5,7%. Entre 1898 e 1926 os números oscilam entre 3,4% e 2,3%, num ciclo mais descendente que estável (FAORO, 1998: p. 620-621).

⁶ Título da obra de Raymundo Faoro e, termo também utilizado por Florestan Fernandes para referir-se a elite que dominou o Brasil, desde o início de sua colonização.

não se constitui, na tradição brasileira, em forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal.” (MARTINS, 1994, p. 20).

Para Campante (2003, p. 155), o adjetivo patrimonial refere-se a um tipo específico de dominação e de poder na teoria de Weber. O Estado patrimonial é ameaçado pela modernização no sentido weberiano, pois a racionalidade burocrático-legal é contrária a personalização do poder. A burocracia, ao agir com normas impessoais, interfere no poder político determinado pela dominação tradicional, portanto, ameaça o pacto de dominação patrimonialista.

Os fundamentos personalistas de poder, a falta de esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do fiscal, a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, tudo isso contribui para tornar a ineficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo [...] (CAMPANTE, 2003, p. 161).

Cabe também ressaltar que um elemento que sustenta a dinâmica patrimonialista na administração pública é o funcionário patrimonial, conforme denominação de Faoro (1993). Esse funcionário inserido na lógica patrimonialista tem dificuldade em distinguir as esferas pública e privada, isto é, para ele o cargo que ocupa é propriedade do político que o indicou para tal. Além disso, nutre o sentimento de estar a serviço do chefe político e não da sociedade, isto é, obedece apenas às determinações de seu “padrinho”.

Segundo Faoro (1993, p. 18), “para o funcionário patrimonial a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não dos interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático.”

Na visão patrimonialista, os cargos políticos são propriedade de quem dispõe deles para a sua livre indicação, obviamente não sendo necessário observar os princípios de impessoalidade e moralidade. Segundo Ávila (1990), o clientelismo está enraizado de tal forma no Brasil que a elite dominante não visualiza outra forma de exercer o poder político que não seja através das práticas clientelistas. O clientelismo, nesse sentido, é uma técnica utilizada pelo grupo que domina o poder no Estado. Desse modo, o governo torna-se maior que o Estado.

Temos como um dos exemplos dessa racionalidade, o funcionamento do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, criado em 1938, pelo Presidente Getúlio Vargas. Através do DASP pretendeu-se implementar as bases para uma administração pública profissionalizada, através de normas legais, como concurso público para o ingresso dos funcionários de carreira à instituição. Dessa forma, seguindo os preceitos da burocracia weberiana, onde são estabelecidos critérios objetivos de recrutamento, seleção e classificação do funcionário e, sobretudo, estabelecendo uma lógica pautada na igualdade de direitos, com ênfase nos aspectos jurídicos e éticos, coibindo o privilégio via indicação política, valorizando a impessoalidade.

Embora se tenha pretendido estabelecer essa racionalidade no DASP, sua efetividade foi comprometida pela influência da dominação tradicional oligárquica ainda vigente naquele contexto. Portanto, o DASP não alterou os padrões de relacionamento entre a classe política e o serviço público, pois, mesmo com a existência de concurso público para o ingresso do funcionário de carreira, existiam, também, os cargos “extranumerários”, que eram preenchidos via indicação política. Essa dinâmica valida a seguinte afirmação de Nogueira (2001a, p. 48), “a política também pode ser desqualificada por suas instituições: pelo arranjo institucional que a anima e regula. O modo como são estabelecidas as ‘regras do jogo’ e, acima de tudo, as próprias regras [...]”

Em 1966, no período militar, houve uma reforma da administração pública – Decreto 200/66, marcou outra modernização no Estado, expandindo a administração indireta. No contexto atual temos uma maior racionalização do Estado, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que foi alterado pela EC nº 19/1998, e coloca os princípios da administração pública.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração** (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Apesar de prever o ingresso por concurso, permanece o cargo comissionado e de livre nomeação, o cargo de confiança do governante e, que no legislativo também se manteve com a contratação dos assessores parlamentares.

Oliveira (2003), ao refletir sobre o fenômeno do clientelismo no Brasil, comenta que a política clientelista na modernidade é mais competitiva que sua antecessora, pois ela substitui os velhos laços de fidelidade e lealdade por benefícios materiais. A efetivação dessa lógica dá-se pela moeda política, que é o favor, nos termos da autora. “É dessa relação pautada no favor que nutre o clientelismo. Para sustentá-lo, nada melhor que o afrouxamento dos limites entre os espaços privado e público.” (OLIVEIRA, 2003, p. 103).

Com o processo de modernização do Brasil, surgem novas formas de clientelismo, isto é, numa sociedade mais urbanizada, na qual a mídia tem maior poder de formar opinião pública, a pluralidade de partidos políticos e a atuação de organizações não governamentais etc., as relações clientelistas ganham características mais complexas. Há maior estratificação social e, num contexto democrático a previsão legal dos direitos sociais pressiona pela oferta de bens e serviços de forma mais ampla, rompendo em certa medida, o poder patrimonial de concessão pelo viés clientelar. A criação dos direitos sociais – mesmo do ponto de vista formal - como previsão legal – questiona o poder patrimonial e a prática clientelista. A questão passa a ser a efetividade do acesso ao direito – a prática clientelista tenta conservar o poder patrimonial criando forma privilegiada para acesso aos serviços e benefícios previstos em lei. Pode-se afirmar que há um deslocamento dessa relação, sai da lógica do favor X direito e passa para a lógica do direito X favorecimento/privilegio. Embora possa crescer a consciência do direito, a mediação para o acesso a ele ainda passa, em muitos casos, pelas práticas clientelistas. Isso pode ser exemplificado com as práticas historicamente comuns nas áreas das políticas sociais, como, agendamentos de consultas e vagas em hospitais pela via da “ajuda” do político; acesso aos bens materiais distribuídos pela assistência social, credenciados pelos “bilhetinhos” do político ou de seu assessor. Com isso, a prática clientelista não nega o direito, mas nega que seu acesso seja impessoal. Repõe o “favor” como forma de facilitar o acesso ao direito.

Diante desse quadro histórico, é impossível compreender o Brasil sem levar em conta a combinação de moderno e tradicional que freia o nosso desenvolvimento social e político e que se renova a cada momento (MARTINS, 1994).

A negação e superação dos elementos do passado, ainda vivos no presente, requerem um esforço por parte daqueles que objetivam consolidar os princípios da democracia, efetivar a cidadania no seu sentido mais amplo.

Nesta direção, a seguir apresenta-se uma reflexão acerca da construção dos direitos sociais no Brasil.

A construção dos direitos sociais no Brasil

Historicamente, no Brasil, os direitos, principalmente os sociais, estiveram atrelados aos interesses da elite dominante, isto é, os direitos eram estabelecidos na medida em que proporcionassem benefícios à classe mantenedora do poder econômico e político. Para Sposati (1997, p. 9), “Riqueza e direito são ainda, infelizmente, parceiros exclusivos na sociedade brasileira, pautada na cultura elitista e paramentada por um Estado de mínimas responsabilidades sociais públicas [...]” Assim, os direitos ficaram atrelados à dádiva e benemerência do Estado.

Corrêa (2002), ao analisar a cidadania no contexto da modernidade, considera que a cidadania surgiu como oposição ao feudalismo medieval, pois no sistema feudal, não são estabelecidos direitos a serem compartilhados por todos. Por outro lado, como paradoxo, no contexto de modernidade impulsionado pelo capitalismo, as relações sociais são caracterizadas pelo sistema de desigualdade material e igualdade formal. Isso dá a dinâmica da luta política na sociedade capitalista, o discurso da igualdade impulsiona a busca por direitos mesmo com a lógica das desigualdades econômicas e de poder político.

Segundo esse autor, no Brasil, alguns estudos apontam que a cidadania dos direitos sociais foi sendo caracterizada como uma “cidadania regulada de cima para baixo”. A Primeira República, herdeira da dominação tradicional patrimonialista, manteve a lógica excludente e autoritária, em que a sociedade não fazia parte do processo coletivo proposto pela República. “[...] Era um sentido estrito, um Estado de legitimidade hobbesiana. Suas instituições sociais e econômicas foram, aparentemente, adequadas aos propósitos da elite no poder” (SANTOS, 1994, p. 73).

Com o Estado Novo, instaurou-se o regime ditatorial acentuando o caráter autoritário, centralizador e antidemocrático do Estado, portanto, nesse contexto, não havia espaço para a cidadania que depende do processo democrático para sua efetivação. Com o fim do Estado Novo e retomada do Estado de direito em 1946, emerge a ordem “democrática limitada”, usando os termos de Santos (1994). Do ponto de vista da proteção social, não houve nenhuma mudança significativa, ou seja, o trabalhador urbano manteve

seus direitos sociais estabelecidos através da legislação trabalhista do período Vargas - CLT. O Estado reconheceu e normatizou os direitos dos trabalhadores urbanos com registro de contrato de trabalho, os demais trabalhadores ficaram à margem de cobertura da proteção social. Com isso, o Estado manteve junto ao trabalhador uma relação de domínio e autoridade apaziguada pela figura do seu líder, o presidente da República, que passou a ser o representante oficial dos trabalhadores principalmente via o populismo. “[...] tratava de administrar uma ordem relativamente democrática, em termos políticos, em um contexto social e econômico extensamente regulado.” (SANTOS, 1994, p. 73).

Pelo conceito de cidadania regulada, se explica que o acesso aos direitos de proteção social estava condicionado ao trabalho na forma de emprego ou profissão regulamentada, portanto, é o estatuto profissional reconhecido pelo Estado e sua organização sindical que conferem o direito à proteção social. A proteção social não se vinculava à cidadania como laço de pertencimento jurídico ao Estado, mas como pertencimento a uma dada categoria profissional a qual o Estado reconhece legalmente. Segundo Santos (1994), a carteira de trabalho, criada em 1932, era a certidão de nascimento cívico do trabalhador. Ao depender do reconhecimento do estatuto profissional e contar com a subordinação dos sindicatos ao Estado, o clientelismo se torna diferente do que havia sido na primeira república. Isso fortalece o populismo e concentra as relações de poder em novas instituições que organizam o trabalho. Sobra para o velho clientelismo a grande massa de trabalhadores não sindicalizados e sem o reconhecimento de seu estatuto profissional em lei.

A proteção social não contributiva, residual e fragmentada, dependia da arbitrariedade do poder político. Ganha destaque a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA que institucionaliza uma forma de atuação do Estado na área da assistência social com a presença da primeira dama. A lógica patrimonial vai ser expressa nas ações de “ajudas”, recriando o clientelismo. Os limites entre as responsabilidades do Estado e os favores ficam obscurecidos pelo discurso populista. Cabe lembrar que em 1938 o Governo Vargas criou o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS – como um conselho de notáveis - responsável pela avaliação dos pedidos de subvenções públicas para obras filantrópicas.

Nesse sentido, Corrêa (2002) comenta que “o trabalhador urbano foi incorporado à cidadania no que se refere aos direitos sociais, mas ao preço de sua expropriação política

e de um sindicalismo de cúpula. ” E mais, para esse autor, “não foi a conquista de uma cidadania livre e plena pela própria ação dos trabalhadores, mas a incorporação das classes subalternas à ordem burguesa, conhecida como cidadania regulada. ” (CORRÊA, 2002, p. 216).

A cidadania “regulada” emergiu na terceira década do século XX, sendo ela definida por três parâmetros: regulamentação das profissões, carteira profissional e sindicato controlado pelo Estado. Porém, ao conceber cidadania como sendo apenas instrumento de regulação da participação política e econômica da sociedade ou conceituá-la de forma estática, talvez incorramos no erro de reduzirmos a sua dimensão histórica, negando o processo social construído através de sua dinâmica. Nesse sentido, Corrêa (2002) trata de duas dimensões da cidadania, sendo elas: dimensão jurídica e dimensão política. A primeira é a vinculação jurídica da pessoa com o Estado que, relacionada à sua titularidade de direitos políticos (nacionalidade). A segunda dimensão trata do acesso da sociedade ao espaço público, ou seja, que seus agentes, os cidadãos sejam inseridos na dinâmica da vida política. Concebendo espaço público nos termos de Raichelis (1998, p. 284), onde “[...] é imperioso que os Zés estejam representados. Esta é a verdadeira revolução do público a incidir nas modalidades de efetivação das estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais no país. ”

Com o advento da ditadura Militar, são cassados os direitos políticos, são extintos os partidos políticos, são fechadas várias instituições civis, os sindicatos foram transformados em instituições de lazer e serviços sociais, ou seja, nos termos de Santos (1994) se institui “a violação da ordem democrática”. Nesse período, foram criados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Os trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos, até então excluídos do sistema da “cidadania regulada”, foram incorporados à Previdência Social. Persistiu, ainda assim, a exclusão de amplos segmentos das classes trabalhadoras da proteção social.

Os benefícios sociais estabelecidos num contexto não democrático, portanto, sem a participação política da população, foram apresentados pela elite política como benesse do Estado, comprometendo a trajetória e a construção da cidadania. Construir e exercer cidadania exige, necessariamente, a existência do Estado democrático capaz de manter com a sociedade uma relação de poder legítimo, com regras impessoais que assegurem a

vigência do direito. Uma sociedade democrática, sob a perspectiva formal e material, deve promover a redução das desigualdades econômicas e de poder político. Caso contrário, estaremos convivendo com a lógica tradicional, na qual os direitos nunca serão apreendidos como resultado da ação política, mas sim enquanto favor e dádiva recebida, dinâmica própria do clientelismo (LUCA, 2003).

Caminhando no sentido inverso ao tradicional, na penúltima década do século XX, também, como resultado da mobilização popular, que de certa forma, reagiu ao cerceamento político das décadas anteriores, surgiu o enunciado normativo que traz novas significações para a relação entre Estado e cidadão no Brasil. Ou seja, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal, conhecida também como Constituição Cidadã.

A Constituição Federal de 1988 institui uma relação entre Estado e cidadão pautada no princípio da igualdade, dos direitos e da legalidade. Isto é, a relação entre Estado e cidadão no Brasil, passa a ser estabelecida pela igualdade, todos são iguais perante a lei, mas que considera a igualdade formal associada à busca pela redução das desigualdades materiais e de poder político. Os direitos e garantias fundamentais são estabelecidos no Título II da Constituição, os direitos civis estão assegurados pelo artigo 5º, os direitos sociais no art. 6º, os direitos do trabalho estabelecidos no art. 7º e os direitos políticos nos arts. 14 a 17. Assim, a Constituição Federal significou o avanço democrático em termos formais e materiais ao ampliar a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos do cidadão.

Certamente que as leis, por mais que contemplem e garantam os direitos do cidadão, não são suficientes para reverter de imediato à ordem social até então posta, sobretudo, quando exige um processo de ruptura com a cultura política tradicional que sempre permeou as relações sociais no Estado brasileiro.

[...] o Brasil tem uma longa tradição de colocar, nas leis, direitos que acabam não sendo implementados, ou só o são de forma muito limitada, levando a uma oposição entre o 'legal' e o 'real' que faz parte, de longa data, do imaginário político intelectual da nação. No mesmo sentido, a ideia de 'leis que não pegam', também recorrente no léxico nacional, sugere situações nas quais fracassam esforços de incorporação à cidadania. Geralmente 'leis que não pegam' dizem respeito a projetos de inclusão frustrados, à persistência de exclusão apesar da legislação. Por sua vez, leis que na prática excluem alguns indivíduos de seus rigores são percebidas como leis que não pertencem a alguma comunidade de interesses: daí a expressão 'aos inimigos', a lei (SCHWARTZMAN, 2004, p. 37).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Título VIII – Da Ordem Social – a Seguridade Social no Brasil, art. 194, composta pelo tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social. Nesse sentido, articulando a proteção social contributiva e não contributiva, as responsabilidades do Estado ampliaram-se diante dos direitos de cidadania.

Pode-se afirmar que na sociedade brasileira foi estabelecida uma nova dinâmica entre Estado e cidadão. A Constituição de 1988 aponta processos gradativos de avanços na cidadania, obrigatórios e necessários para efetivação da democracia e, sobretudo, suscita e aponta um caminho para a superação da lógica de dominação tradicional. A luta pela radicalização da democracia exige enfrentar o caráter patrimonial do Estado no qual, “o direito passa a ser privilégio da classe dominante que, na maioria das vezes, só admite os direitos que são convenientes para ela.” (DALLARI, 2004).⁷

Os desdobramentos da nova ordem jurídica estabelecida pela Constituição de 1988 serão abordados a seguir, na análise da trajetória da assistência social no Brasil.

Entre o favor e o direito: a assistência social no Brasil

A assistência social, no Brasil, surge num contexto de ajuda ao próximo no lugar do direito do cidadão, pautada na caridade, na benemerência e na filantropia, geralmente ligadas às instituições religiosas. Assim, a assistência social foi sendo relacionada com a ajuda aos necessitados desprovidos de “sorte”, que dependiam da caridade e solidariedade das pessoas de boa vontade e entidades filantrópicas. Dessa forma, a assistência social, foi se efetivando através de ações emergenciais, focalizadas para os indivíduos e famílias em situação de pobreza.

No Brasil, a assistência social até a década de 1930, permaneceu apenas sob o enfoque moral e religioso sem a intervenção do Estado. A intervenção do Estado surge através de subvenções⁸ a organizações filantrópicas geralmente ligadas à igreja. Ou seja, o Estado auxiliava financeiramente as ações sociais desenvolvidas pelas entidades sociais. Desse modo, a assistência social em nosso país, sempre foi um espaço de iniciativa e práticas da sociedade. E assim, o Estado, associou e canalizou a assistência social aos

⁷ Palestra proferida no XI congresso Brasileiro de Assistentes Sócios e III Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade em 2004.

⁸ Auxílio financeiro repassado às entidades sociais. É uma ajuda de caráter supletivo que auxilia na manutenção das ações assistenciais das entidades filantrópicas.

esforços de solidariedade da sociedade, transferindo, assim, a sua responsabilidade social para a sociedade civil.

A Constituição Federal de 1934 previa o dever do no auxílio aos necessitados, embora numa lógica residual e conservadora, mas já se configurava como o reconhecimento do dever do Estado na área da assistência social. Depois disso se repete em todas as Constituições Federais até ser consagrado na Seguridade Social na Constituição Federal de 1988.

No período do Estado Novo diante de um governo ditatorial, o Estado desenvolveu ações e medidas no campo da assistência social condizente com seu caráter autoritário. Sustentado por essa racionalidade, o Conselho Nacional de Serviço Social foi criado em 1938, que segundo Mestriner (2001) foi a primeira grande medida que regulamentou assistência social no Brasil. Porém, segundo a autora, o conselho foi formado “por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar” e nesse momento, “selam-se as relações entre o Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, com hábito colonial e do Império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil.” (MESTRINER, 2001, p. 57-58).

A população em situação de pobreza, portanto, ficou mais uma vez submissa à elite dominante do país que, historicamente, vem expressando a dominação tradicional em suas ações. Nesse caso, via CNSS, os conselheiros escolhidos pelos critérios de conduta moral, religiosa e financeira, conforme citação de Mestriner (2001), eram os responsáveis pela destinação dos auxílios e subvenções às entidades filantrópicas que desenvolviam suas ações pautadas no princípio de amparo social.

O Estado brasileiro, historicamente⁹ tratou a pobreza como uma disfunção pessoal dos indivíduos. Assim, sua intervenção se dava pela via do controle e repressão. A pobreza não era considerada como expressão da questão econômica e social, e assim, quando exigia intervenção do Estado, era tratada como “caso de polícia” (SPOSATI et al., 1998).

Com a criação da Legião Brasileira de Assistência Social – LBA em 1942, que se reconhece em lei a primeira instituição de assistência social no Brasil, como órgão de

⁹ Influenciado pela intervenção moralizante dada a sua colonização católica e sob a lógica excludente da sociedade.

colaboração com o Estado, tendo por objetivo, no início, prestar assistência às famílias dos soldados brasileiros que participavam da Segunda Guerra Mundial. A LBA exerceu com êxito o papel de mobilização da sociedade em torno do “esforço de guerra”, através de uma campanha promovida pelo governo. Aproveitando o impacto que tal campanha gerou na sociedade, aproximando-a do governo, a LBA estruturou sua ação em todo o país através de núcleos centrais, estaduais e municipais, ou seja, instituiu-se um aparato organizacional para práticas assistencialistas do governo. A LBA, posteriormente, também atuou como repassadora de verbas as entidades sociais privadas filantrópicas para manutenção e ampliação da rede de serviços assistenciais.

Segundo Mestriner (2001), com a criação da LBA fundou-se, no Brasil, um atrelamento do social com o primeiro damismo, pois a Sra. Darcy Vargas ocupava o cargo de presidente da LBA e, desde então, não houve rompimento com essa racionalidade. A presença da figura da primeira dama é parte integrante e indissociável do governo, na sua grande maioria, ligada à área social.

Torres (2002) aponta a influência política da primeira-dama, no governo, desde o Império, quando Dona Leopoldina, esposa de Dom Pedro I, teve uma atuante participação política nos rumos da Independência do Brasil. Mas, ao tratar do fenômeno primeiro damismo atrelado à assistência social, a autora ressalta que “[...] institui a sua esposa na Presidência da LBA com o objetivo de buscar a legitimidade do seu governo mediante a tática do assistencialismo como mecanismo de dominação política.” (TORRES, 2002, p. 86).

Torres (2002) também atribui a legalização da profissão do Serviço Social como elemento determinante para a associação do primeiro damismo à assistência social, pois, essa profissão que tem a assistência social como objeto de estudo, foi marcada historicamente pela figura feminina. Como, historicamente, as ações sociais evocam generosidade e bondade, não poderiam ser desenvolvidos pelos homens, pois tais características sempre foram atribuídas à mulher pela sociedade da época. Nessa linha de análise, podemos perceber o poder relacionado ao gênero e a divisão sexual de trabalho. Assim, a assistência social vira atribuição da mulher, reproduzindo a subalternidade do gênero feminino na sociedade.

A década de 1980 foi marcada pela conquista da democracia no campo político e pela luta em busca da democracia no campo dos direitos sociais. O Estado brasileiro, nessa

década, atravessava uma crise financeira, período em que já havia um movimento de ideias e de tendências políticas negando qualquer possibilidade de ampliar gastos públicos. Portanto, embora com avanços significativos no campo dos direitos, o contexto econômico já apontava para a reforma liberal dos anos 1990.

Nesse cenário histórico, em que o neoliberalismo¹⁰ já influenciava as ações do Estado, os direitos sociais conquistados na Constituição de 1988 estiveram altamente ameaçados. O ideário neoliberal traz para o cotidiano da sociedade uma retórica marcada pelo conservadorismo que reduz e naturaliza a desigualdade política e econômica e, sobretudo, inibe as mudanças. Essa concepção sustenta e consolida cada vez mais a cultura da superioridade das elites.

A cultura de superioridade da elite¹¹ tem dificultado a criação e garantia de direitos universais, ou seja, impossibilitado a instauração da cidadania plena. Substituir essa concepção ideológica conservadora e retrógrada que afeta e contamina a assistência social, por um projeto ético-político comprometido com a construção, afirmação e consolidação de direitos ainda é um dos grandes desafios para a sociedade brasileira.

LOAS: Assistência Social em Outra Direção

A assistência social, inscrita na Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 203 e 204 e posteriormente na LOAS em 1993, foi definida como política social não contributiva, provedora dos mínimos sociais¹², através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A partir da LOAS, a assistência social, no Brasil, passou a ser um “direito ativo ou positivo”, nos termos de Pereira (1996) e, seus usuários passaram da condição de meros clientes das práticas assistenciais para a condição de sujeitos detentores do direito à

¹⁰ O neoliberalismo se reflete como uma concepção ideo-política dos grupos dominantes no sentido de diminuir o poder de regulação do Estado sobre o capital.

¹¹ Entendendo elite na definição de Pochmann et al. (2004, p. 25-26). Para definição das classes superiores, tem sido utilizado como referência o estrato social que compõe as famílias tradicionais e emergentes com prestígio decorrente da posição de altos dirigentes públicos e privados, bem como daquele estrato social muito rico, nem sempre exposto à elevada celebridade (banqueiros e administradores de grandes fortunas).

¹² A LOAS não é muito clara sobre o que são mínimos sociais. Mínimos sociais é sinônimo de salário mínimo? É sinônimo de cesta básica? É sinônimo de acesso às outras políticas sociais, tais como saúde, educação? É inclusão no mercado de trabalho, já que a **base da ordem social** tem como **primado** justamente o **trabalho**? (FRANKE et al., 2002).

proteção social¹³ do Estado. Os avanços legais, comemorados nos 20 anos da LOAS, não podem descuidar dos desafios ainda existentes para assegurar a efetivação da política pública, conforme coloca Sposati (2013, p. 21):

A legalidade obtida em normas e dispositivos não possibilitou ainda o alcance da legitimidade capaz de provocar acolhida consciente e convicta de um projeto dirigente em valor social. Esta característica política se faz necessária para que seja superada a timidez ainda presente na afirmação da assistência social na luta política.

Certamente que, após a LOAS, já se caminhou nesse sentido, principalmente, com respeito às diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis. Segundo Nogueira (2004), isso significou o “aprofundamento da democracia”, porém, para o autor, a partir dos anos 1990, se evidenciou pouco avanço via descentralização participativa, pois os conselhos, instrumento fundamental para aperfeiçoamento da gestão participativa, pouco funcionaram.

Nessa perspectiva, Nogueira (2004, p. 141-142) acrescenta,

A qualidade e as implicações práticas da participação dependem do modo como ela se vincula à política e ao político, do quanto ela se mostra associada consistentemente a um campo ético-político específico. Nem toda ação coletiva orienta-se pelo político, muito menos põe necessariamente em xeque o poder ou as relações de dominação e de hegemonia. A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais.

Posto dessa forma, a participação esteve mais voltada para obtenção de acesso aos recursos públicos para os serviços e benefícios do que para a participação política a qual politiza e promove alterações estruturais.

Com o ideário neoliberal no Brasil, a ênfase foi na participação da sociedade civil através de parcerias de segmentos privados com o setor público. Racionalidade posta sob influência das ideias liberais de redução do Estado e controle de gastos públicos.

Na LOAS, os princípios são da universalização de direitos sociais, da dignidade, da autonomia, da igualdade de direitos no acesso ao atendimento e divulgação dos benefícios,

¹³ A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: Segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, de convívio ou vivência familiar (BRASIL, 2004).

serviços, programas e projetos. Tem por diretrizes a descentralização político-administrativa, comando único em cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) e a participação popular na definição das políticas e no controle social. Com primazia da responsabilidade do Estado em conduzir a política de assistência social em cada esfera de governo.

Nesse novo cenário, ações da assistência social não devem mais estar associadas à vocação humanitária, atribuídas a pessoas sem a devida qualificação para atuarem na área; as instituições filantrópicas e beneficentes que sempre colaboraram com o governo, necessariamente devem rever os seus princípios e suas práticas. Assim, impõe-se o reordenamento das práticas institucionais e a tipificação dos serviços e as parcerias entre o Estado e setor filantrópico.

A política de assistência social tendo como diretrizes a gestão descentralizada e participativa, deixa de ser um espaço de interesses particulares para contemplar os interesses coletivos da sociedade brasileira. Esse novo modelo de gestão, portanto, nutriu a expectativa de avanços para essa área da proteção social, bem como impulsionou para sua organização. Nas três esferas de governo foram implantadas as instâncias coordenadoras e executoras da política, as instâncias deliberativas – os conselhos e conferências, as instâncias de negociação e pactuação¹⁴, instâncias políticas e de articulação; foram criados os Fundos de Assistência Social – FAS e incorporados os instrumentos de gestão técnica.

Ao analisar os desafios para efetivar a política de assistência social Sposati (2011) comenta que é preciso rever a atuação dos profissionais que atuam nessa área da proteção social. “A dimensão republicana exige a direção da ação profissional voltada para a totalidade, a isonomia de trato entre os demandantes e a ruptura com as regulações *ad-hoc*, caso a caso, típicas do clientelismo e mesmo da tecnocracia.” (SPOSATI, 2011, p. 38).

Mesmo considerando os avanços na área, permanecia a constatação de que para consolidar a assistência social como política pública e direito social ainda exigia importantes desafios. Nesse movimento, em dezembro de 2003 por ocasião da IV Conferência de Assistência Social, deliberou-se como uma prioridade, a implantação do SUAS, dando início

¹⁴ CIT – Comissão Intergestora Tripartite que envolve gestores dos três níveis de governo e CIB – Comissão Intergestora Bipartite que envolve gestor estadual e municipal.

a um novo processo de discussão e organização dessa política pública. Esse processo envolveu o Ministério de desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, gestores estaduais e municipais das secretarias de assistência social e demais instâncias de pactuação e controle da política. Resultando, em 2004, na aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que apresenta com objetividade as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania por meio do SUAS. Em 2005 foi aprovada a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, que normatiza a implantação do SUAS em todo território brasileiro, que integra os entes federativos, consolidando o sistema descentralizado e participativo instituído pela LOAS.

SUAS: Entre Avanços e Desafios

A regulação do SUAS consolidou um avanço normativo na área da assistência social e deflagrou um processo de busca da materialização dos preceitos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS. O SUAS se efetiva por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios de transferência de renda. Desde sua implantação, o SUAS, tem avançado principalmente no campo jurídico pela Lei nº 12. 235/2001, que alterou a LOAS e dispõe sobre a organização da assistência social.

As reflexões realizadas por Sposati¹⁵ (2013), apresentam elementos concretos que no período de 1993-2013 têm contribuído para a ruptura com o modelo assistencialista na área da assistência social. Entre eles destacam-se nos primeiros 10 anos, os dispositivos reguladores de impacto nacional e nos 10 últimos anos, a aquisição da leitura da dinâmica da política de assistência social em todo território nacional, isso, em grande parte, fruto do processo de implementação do SUAS. Nesse processo nos termos de Sposati (2013, p. 27) “[...] a assistência social como política pública deixou de ser entendida como álibi para obtenção de favores ou mesmo, abono para exercício da transgressão.”

Ressalta também duas importantes conquistas. A primeira, a conquista de autonomia do Conselho Nacional de Assistência Social, que por meio da lei 12.101/09 deixou de ser *locus* de concessão de méritos individuais, passando a atuar somente no âmbito da política de assistência social. A segunda, “[...] é a superação da referência restrita

¹⁵ Em publicação do MDS em comemoração aos 20 anos da LOAS.

do sentido público da assistência social à gratuidade, não lucrativa e miserabilidade do indivíduo.” (SPOSATI, 2013, p. 27).

No entanto, a autora também chama atenção para o fato da existência e persistência de práticas tradicionais na política de assistência social. Tendo em vista que

[...] ainda, infelizmente são múltiplas as situações que prefeitos, governadores e/ou suas esposas exigem que a entrega de um benefício ao cidadão e, até mesmo, um auxílio funeral seja cercado por um aperto de mãos entre a autoridade ou sua representante e o cidadão ou cidadã (SPOSATI, 2013, p. 29).

Essa concepção que no Brasil historicamente permeou a assistência social como um espaço privilegiado para conquistas eleitorais e de legitimação do poder, reproduz em sua condução o caráter autoritário. Essa “[...] forma autoritária da relação é mascarada por aquilo que a realiza e a conserva: as relações de favor, tutela e clientela.” (CHAUÍ, 1994, p. 27). Romper com essa lógica de manutenção do poder tem sido um grande e constante desafio. Segundo Martins (1994, p. 15-16; p. 48-49):

Historicamente, o País se fragmenta em dois partidos: o partido do sistema político e o partido da ruptura. O difícil tem sido, claramente, fazer com que na práxis política dos que se motivam pelo afã de mudar e transformar se assuma que seu partido é o da ruptura e não o partido do poder. Equívoco, aliás, que faz do revolucionário um conservador [...] na verdade, a conduta ambígua dos brasileiros sugere que esses são os dois principais partidos do País: o do tradicional e o do moderno, mesclados entre si, um como mediação do outro. Os políticos tradicionais e oligárquicos fazem política e se revigoram politicamente tornando-se indispensáveis através de instituições modernas.

Nesse contexto, destaca-se também a expressiva presença do primeiro damismo na condução da política de assistência social. Segundo dados do IBGE (2010) dos municípios brasileiros que declararam ter órgão gestor da assistência social, 1352 informaram que a política de assistência social no município era conduzida pela primeira dama, totalizando 24,3% dos municípios brasileiros. Este mesmo estudo chama atenção para o fato de que entre os municípios com mais de 500.000 habitantes, 17,5% tinham a primeira dama como gestora da política de assistência social. Em 2012, segundo IBGE (apud SPOSATI 2013, p. 23)¹⁶ são 1216 primeiras damas responsáveis pela política de assistência social nos municípios brasileiros.

¹⁶Cartograma da gestão feminina em órgãos de assistência social – MUNIC.

Esse percentual diminui quando se trata da gestão da política nos estados brasileiros. Em 2014¹⁷ entre os 27 estados da federação, no Amapá e no Paraná, as gestoras da política de assistência social são primeiras damas, representando 7,4% dos estados brasileiros. No estado de Goiás, a primeira dama é presidente da Organização Voluntária de Goiás.

O último dado nos remete a outra prática historicamente comum na área da assistência social. A utilização do poder público de entidades sociais filantrópicas privadas não governamentais, com regulamentação formal diferenciada das instituições públicas. Essas entidades não necessitam de processos de licitações, concurso público para seleção de funcionários. Os repasses de recursos aos municípios e entidades sociais se dão pela via de doações. Na grande maioria dos casos, tais entidades são presididas pelas primeiras damas. No estado e nos municípios do Paraná, estas práticas são desenvolvidas pelo Programa de Voluntariado Paranaense – PROVOPAR Estadual, PROVOPAR Municipais e as Associações de Promoção e Proteção à Maternidade e à Infância – APMI.

Essas ações paralelas geralmente são utilizadas para manutenção do poder, são formas encontradas pelos governantes para dar um “jeitinho” de praticar o “clientelismo à brasileira”, usando os termos de Oliveira (2003). E mais, a experiência do primeiro damismo revela a dificuldade de pautar a assistência social como um campo de direito e sim, com a presença do Estado na figura do benfeitor (2002).

Com base nos instrumentos de gestão¹⁸ da política de assistência social do estado do Paraná, pode-se afirmar que a assistência social no estado vem obtendo avanços legislativos e institucionais. Conclui-se que a implementação do SUAS efetivamente tem ampliado as bases operativas da política. Evidencia-se nesse processo, a criação e expansão dos equipamentos, recursos, serviços e benefícios de atenções e proteções socioassistenciais. Entretanto, como já mencionado, no Paraná ainda persiste a presença do primeiro damismo na política de assistência social¹⁹, que também se reproduz em grande parte dos municípios paranaenses. A pesquisa sobre a implantação do SUAS no Paraná (COUTO, 2010) aponta os avanços na visibilidade da assistência social como parte

¹⁷ Informações sites dos governos dos 27 estados brasileiros obtidas em 21/05/2014.

¹⁸ Informações no site <http://www.familia.pr.gov.br>.

¹⁹ Na atual gestão Fernanda Richa, primeira dama do estado, responde pela Secretaria da Família e Desenvolvimento Social.

integrante da seguridade social. No entanto, um dos desafios para os gestores é romper com a cultura conservadora e com práticas clientelistas.

Diante disso, ressalta-se que no Brasil e no Paraná; afirmar, construir e consolidar direitos ainda são desafios para a política de assistência social. Sposati (2011, p. 39) reconhece a importância dos avanços normativos, mas enfatiza a necessidade de uma nova postura profissional capaz de romper com as práticas típicas do clientelismo.

Não se trata de reproduzir a concepção de que trabalhar com a Política de Assistência Social, como política pública, significa tão só aplicar novos procedimentos registrados nas normas. É preciso um novo domínio crítico por parte do/a profissional, uma nova capacidade de conhecer e analisar o padrão de proteção social existente e necessário das populações demandárias. A coragem da ruptura e denúncia da persistência da tutela, da subalternização, do assistencialismo na gestão pública da Política de Assistência Social é essencial no desempenho do agente público (SPOSATI, 2011, p. 39).

Considerações finais

Pensar na superação das práticas clientelistas no campo da política pública da assistência social exige considerar que a dinâmica societária é permeada por avanços e desafios que mostram os conflitos entre o passado patrimonial e o presente que se ergue pela cidadania.

Os avanços no campo normativo são instrumentos importantes, mas insuficientes para desconstruir a herança patrimonialista. É preciso mais! A radicalidade da democracia, sob o manto do Estado de direito, deve ser capaz de construir novos patamares de sociabilidade no país. É preciso avançar na redução das desigualdades sociais, construir um modelo de proteção social capaz de responder aos desafios contemporâneos. “A mudança na ordem jurídica foi fundamental para romper com o paradigma da ‘ajuda ao necessitado’ e construir o paradigma cidadão do direito à assistência social no Brasil.” (SPOSATI; COSTA; COELHO, 2013, p. 230).

A aprovação da LOAS em 1993 e, posteriormente, com a implementação do SUAS, um novo movimento foi impresso na área da assistência social. A assistência social passou a ser política pública de seguridade social, organizada e executada pelo modelo descentralizado e participativo. Decorrente desse novo processo iniciou-se no país o aprimoramento da gestão nas três esferas de governo. Essa lógica estabelecida em lei e

atos normativos²⁰ constitui um aparato formal necessário para a efetivação da assistência social como política pública.

Com a CF/1988 e sua regulamentação pela LOAS, foram difundidos os princípios universalistas de proteção social, representando assim, a possibilidade de rompimento com modelo tradicional de assistência social no Brasil, que, historicamente, foi sustentado pelo clientelismo.

O fenômeno do clientelismo, expressão da estrutura de poder patrimonialista que marcou o processo histórico de formação do Estado brasileiro, é agora confrontado pela lógica da cidadania. O clientelismo, que ainda se faz presente no primeiro damismo, está sob questão com a exigência da gestão da política de assistência social conduzida pelos princípios democráticos, o interesse público e o direito do cidadão.

Com a implantação e implementação do SUAS, a partir de 2005, a política de assistência social avançou no âmbito normativo e sobretudo, imprimiu à política um movimento de aprimoramento no desenvolvimento das responsabilidades de gestão na organização da assistência social. Uma política que opera com benefícios e serviços, com financiamento a partir da seguridade social e sob o controle social, atendendo aos direitos do cidadão.

Os desafios ainda são muitos, como mostram os dados do IBGE (2012), no Brasil a assistência social ainda convive com a cultura política tradicional produtora de impasses na sua efetivação como política pública. Assim, a assistência social, num determinado momento, representa a reiteração da cultura do favor, reproduzindo os traços do patrimonialismo e suas expressões legitimadoras de poder político, tais como, o primeiro damismo. Racionalidade que também se reproduz no estado do Paraná.

Referências

ÁVILA, D. *Reflexões sobre o clientelismo no Brasil e o Processo Constituinte 1987-8: o esforço da elite brasileira para preservação do seu modo tradicional de exercício da hegemonia*. 1990. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990

²⁰NOBs, Decretos, Resoluções, etc.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. *Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. *Lei nº 8.742 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Norma Operacional Básica da Assistência Social*. Brasília: MDS, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2004.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n.1, p. 153-193, 2003.

CHAUÍ, M. S. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, E. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 19-29.

CORRÊA, D. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

COUTO, B. R. et al. A implantação e Implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: COUTO, B. R. et al. *O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

DALLARI, D. A. A construção e consolidação dos direitos no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 11.; ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE, 3., 2004, Fortaleza. *Palestra...* Fortaleza, 2004.

FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, São Paulo: USP, n. 17, p. 14-29, 1993.

_____. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.

FIUZA, S. C. R. *Do favor ao direito: uma análise da implementação da Lei Orgânica de Assistência Social na Região de Guarapuava - PR*. 2005. 154 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa. 2005.

FRANKE, E. J. et al. Estado e política pública de assistência social. Estado e política pública de assistência social, sistema descentralizado e participativo de assistência social e redes. Curitiba, 2002. V. 1.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LUCA, T. R. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 469-494.

MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MESTRINER, M. L. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, M. A. A dialética Estado/Sociedade e a construção da seguridade pública. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 30, p. 13-53, 2001a.

_____. *Em defesa da política*. São Paulo: SENAC, 2001b.

_____. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, H. M. J. *Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, P. A. P. *Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

POCHMANN, M. et al. *Atlas da exclusão social: os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004. v. 3.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHWARTZMAN, S. *As causas da pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SPOSATI, A. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. *O trabalho do assistente social no SUAS*. Brasília: CFESS, 2011. p. 32-51.

_____. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 55, p. 9-38, 1997.

_____. Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, D. R. A. et al. (Org.) *20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 14-35.

SPOSATI, A. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, A.; COSTA, L. C.; COELHO, R. P. S. Assistência social, seguridade e cidadania. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

TORRES, I. C. *As primeiras damas e a assistência social: relações de gênero e poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

Recebido em: 29/07/2014

Aprovado em: 10/01/2015