



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

VALTEIR CONCEIÇÃO DA SILVA

**A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS PARÂMETROS DOS DIREITOS
HUMANOS E DE CIDADANIA**

**MIRACEMA DO TOCANTINS – TO
2020**

VALTEIR CONCEIÇÃO DA SILVA

A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS PARÂMETROS DOS DIREITOS
HUMANOS E DE CIDADANIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Dra. Mariléa Borges Salvador

MIRACEMA DO TOCANTINS – TO

2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

S586p Silva, Valteir Conceição da .
A política da assistência social nos parâmetros dos direitos humanos e de cidadania. / Valteir Conceição da Silva. – Miracema, TO, 2021.
193 f.
Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Miracema - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Serviço Social, 2021.
Orientadora : Mariléa Borges Salvador
1. Assistência Social. 2. Direitos Humanos. 3. Cidadania. 4. Política Social. I. Título

CDD 360

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

VALTEIR CONCEIÇÃO DA SILVA

A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS PARÂMETROS DOS DIREITOS
HUMANOS E DE CIDADANIA

Dissertação apresentada à UFT –
Universidade Federal do Tocantins –
Campus Universitário de Miracema, Curso
de Mestrado em Serviço Social do
Programa de Pós-Graduação em Serviço
Social, avaliada para a obtenção do título
de Mestre em Serviço Social e aprovada
em sua forma final pelo orientador e pela
banca examinadora.

Data de aprovação ____ / ____ / 2021

Banca examinadora:

Prof^a. Dra. Mariléa Borges Salvador – Orientadora – UFT

Prof^a. Dra. Vanda Micheli Burginski – Examinadora – UFT

Prof^a. Dra. Raquel Sabará de Freitas – Examinadora – UFES

Prof. Dr. Carlos Lima – Suplente – UNB

Tudo o que faço sempre será dedicado a ela, o amor que guardo, de que cuido e que me faz tão bem, muito obrigado, minha mãe, ***Maria José***.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho significou para mim um verdadeiro salto de autoconhecimento e maturidade. Essa conquista não teria acontecido sem o incentivo e o apoio de importantes pessoas que caminham ao meu lado cotidianamente. Dessa forma, faço especiais agradecimentos:

Ao corpo docente e discente e aos trabalhadores da Universidade Federal do Tocantins – UFT, por essa grande instituição construída coletivamente pelas mãos de cada um deles. Foi uma honra ter feito parte deste processo.

À minha orientadora, Prof^ª. Dra. Mariléa Borges Salvador, uma educadora extraordinária, pelo incentivo e pela confiança em me acompanhar nesta construção. Seu otimismo e leveza foram fundamentais nos momentos mais difíceis desta caminhada.

Às professoras: Prof^ª. Dra. Vanda Micheli Burginski e Prof^ª. Dra. Raquel Sabará de Freitas, por suas valiosas críticas e sugestões realizadas no momento da banca de qualificação do projeto de pesquisa.

Aos companheiros de curso, Enza Rafaela, Welington Macedo, Glete Fabiana, Jamila Marques e Janaize de Jesus, pelas trocas, pela solidariedade e pela amizade.

Agradeço aos gestores municipais: Sr. Raimundo Nonato Pereira Barroso (Secretaria Municipal de Assistência Social de Senador La Rocque – MA), Sr. Vagtonio Brandão dos Santos (Prefeito Municipal de Buritirana – MA), Janaína Lima de Araújo Ramos (Secretária de Desenvolvimento Social de Imperatriz – MA) e aos meus colegas de trabalho, pela compreensão e tolerância quanto às ausências, principalmente nos momentos finais de redação desta tese.

Aos meus irmãos e aos amigos, pela paciência, pelo apoio e pela agradável presença em TODOS os momentos da minha trajetória.

Aos meus companheiros Francisco Lima e Rodrigo Lima, pelo incentivo e apoio na busca pela pesquisa científica.

À minha esposa, Daniela de Araújo Sousa Silva, minha incentivadora no Mestrado, que lutou para que eu ingressasse no curso e concluísse a pesquisa e que, nas minhas ausências decorrentes dos estudos, sempre se fez presente, especialmente nos cuidados dos nossos filhos, Eduardo Bryam de Araújo Sousa Silva e Geovana Araújo Sousa Silva.

Ao meus pais, Valdir Gama da Silva e Maria José Pereira da Conceição, pelas

palavras de ânimo, por toda a assistência emocional e material, pelo exemplo edificante de existência e, principalmente, pelo AMOR INCONDICIONAL. A vocês dois: MUITO OBRIGADO!!

À minha base espiritual, Deus, e a todos os seres iluminados que encantam minha existência.

[...] Para educar as crianças, é preciso alimentá-las e liberá-las da necessidade de trabalhar para viver. Alimentar e educar as crianças abandonadas, isto é, alimentar e educar todo o proletariado que está crescendo, significaria eliminar o proletariado e o pauperismo. [...]

[...] Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele. [...]

(Karl Marx, Glosas Críticas Marginais ao Artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social". De um prussiano, 1844).

RESUMO

Esta dissertação de mestrado investiga as determinações socio-históricas e políticas dos direitos humanos e de cidadania como fundamentos da política de assistência social. Propõe uma discussão teórica e crítica acerca da possibilidade de materialidade dessas categorias na vida da classe trabalhadora, com o objetivo de compreender a assistência social como estratégia pública de garantia da proteção socioassistencial e da defesa social e institucional da cidadania, pautada pelos direitos humanos enquanto fundamento dos direitos sociais e das políticas públicas e sociais, amparados pelo Estado da ordem capitalista. Para isso, o referencial metodológico está centrado no materialismo histórico e dialético, desenvolvido numa pesquisa teórica de caráter exploratória, executada por meio de procedimentos bibliográficos e documentais, produzindo um estudo qualitativo do objeto analisado, que gerou compreensões aproximadas como resultados. Em uma sociedade mediatizada pela busca do lucro, que transforma todas as suas relações em mercadoria, ou seja, instituída pela noção do valor trabalho, jamais os direitos humanos poderão ser concretizados. O Estado é um fenômeno capitalista e apresenta-se como aparato imprescindível à reprodução do capital e com auxílio de sua estrutura estatal e do direito assegura a troca de mercadoria e exploração da classe trabalhadora. No Estado, os direitos humanos perpetuam-se como instrumentos formais a serviço dos monopólios e aparatos capitalistas; ao invés de cumprir seu discurso de defesa do homem contra a barbárie, faz o inverso, sustenta a exploração da classe trabalhadora e propaga as múltiplas expressões da questão social. Os direitos humanos refletem também o movimento da luta de classes pautada na oposição quanto à injustiça e desigualdade social que atravessamos no desenvolvimento capitalista. As políticas sociais como instrumentos de garantia de direitos humanos, sociais e de cidadania à classe trabalhadora são concebidas como causa improvável, por outro lado, a política social capitalista é socialmente necessária para a reprodução da força de trabalho da classe trabalhadora e de sua família. As funções da política de assistência social aparecem como um conjunto de remédios administrativos, incapaz de superar a pobreza ou reduzir as desigualdades impostas à classe trabalhadora. Ao final, conclui-se que defender a assistência social, os direitos humanos e a cidadania, no momento em que vivemos e nos dias futuros, ainda é necessário. Ainda que essas categorias possuam características burguesas

marcadas pela desigualdade, essas são as alternativas materiais que temos e que garantem à classe trabalhadora a sua própria condição de luta, existência e reprodução social. Com essa proposta, este trabalho não defende aqui a assistência social, os direitos humanos e a cidadania enquanto remédio administrativo destinado a suprimir as múltiplas expressões da questão social ou combater os males do capitalismo, mas como alternativa, um espaço de disputa, de contradições e de transição para uma nova ordem societária.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Cidadania. Estado. Políticas Sociais. Assistência Social.

RESUMEN

Esta tesis de maestría investiga las determinaciones sociohistóricas y políticas de los derechos humanos y la ciudadanía como fundamentos de la política asistencial. Propone una discusión teórica y crítica sobre la posibilidad de materialidad de estas categorías en la vida de la clase trabajadora, con el objetivo de entender la asistencia social como una estrategia pública para garantizar la protección socio-asistencial y la defensa social e institucional de la ciudadanía, orientada por los derechos humanos como fundamento de los derechos sociales y las políticas públicas y sociales, apoyados por el estado del orden capitalista. Para ello, el marco metodológico se centra en el materialismo histórico y dialéctico, desarrollado en una investigación teórica exploratoria, realizada a través de procedimientos bibliográficos y documentales, produciendo un estudio cualitativo del objeto analizado, que generó entendimientos aproximados, como resultados. En una sociedad mediada por la búsqueda del lucro, que transforma todas sus relaciones en mercancía, es decir, instituida por la acción del valor del trabajo, los derechos humanos nunca podrán realizarse. El Estado es un fenómeno capitalista y se presenta como un aparato esencial para la reproducción del capital y con la ayuda de su estructura estatal y la ley asegura el intercambio de bienes y la explotación de la clase trabajadora. En el Estado, los derechos humanos se perpetúan como instrumentos formales al servicio de los monopolios y aparatos capitalistas. En lugar de cumplir su discurso de defensa del hombre contra la barbarie, hacerlo contrario, sostener la explotación de la clase obrera y propagar las múltiples expresiones de la sociedad. Los derechos humanos también reflejan el movimiento de la lucha de clases basado en la oposición a la injusticia y la desigualdad social, que atravesamos por el desarrollo capitalista. Las políticas sociales como instrumentos para garantizar los derechos humanos, sociales y de ciudadanía a la clase trabajadora se conciben como una causa improbable, por otro lado, la política social capitalista es socialmente necesaria para la reproducción de la fuerza de trabajo de la clase trabajadora y su familia. Las funciones de la política asistencial aparecen como un conjunto de recursos administrativos incapaces de superar la pobreza o reducir las desigualdades impuestas a la clase trabajadora. Al final, concluye que la defensa de la asistencia social, los derechos humanos y la ciudadanía, en el momento que vivimos y en los días venideros, sigue siendo necesaria, aunque estas categorías tienen características burguesas marcadas por la desigualdad, estas son las alternativas

materiales que que tienen y que garantizan a la clase obrera su propia condición de lucha, existencia y reproducción social. Con esta propuesta, este trabajo no defiende la asistencia social, los derechos humanos y la ciudadanía como un recurso administrativo dirigido a reprimir las múltiples expresiones de los males del capitalismo, pero como alternativa, un espacio de disputa, contradicciones y transición a un nuevo orden social.

Palabras clave: Derechos Humanos. Ciudadanía. Estado. Políticas Sociales. Asistencia Social.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Estrutura administrativa dos Órgãos Gestores: 2015-2019	135
Gráfico 2 - Proteção Social Básica (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019.....	136
Gráfico 3 - Proteção Social Especial (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019.....	136
Gráfico 4 - Gestão Financeira (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019	137
Gráfico 5 - Gestão do SUAS (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019	138
Gráfico 6 - Vigilância Socioassistencial (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019..	138
Gráfico 7 - Ordenador de despesa dos Fundos Municipais - 2014-2019	139
Gráfico 8 - Transferência de Recursos para Entidades (ONG) 2014-2019	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamento da Seguridade Social.....	148
Tabela 2 - Execução Orçamentária da Seguridade Social	149
Tabela 3 - Evolução da transferência de recursos IGD-BF e IGD-SUAS	150
Tabela 4 - Evolução da transferência de recursos e serviços	151
Tabela 5 - Comparativo de despesas, transferência de renda x gestão	153
Tabela 6 - Comparativo de despesas, transferência de renda x serviços	153

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CEDAM	Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGENA	Colegiado Estadual de Gestores Municipais
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESM	Economia Social de Mercado
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
MNR	Movimento Nacional de Reforma Urbana
NOB	Norma Operacional Básica
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e a Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCE	Programa Criança Feliz

PEC	Propostas de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PSB	Proteção Social Básica do Suas
PSE	Proteção Social Especial do Suas
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRs	Programas de Transferência de Renda
SARGI	Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 DIREITOS HUMANOS E SUAS COERÊNCIAS COM O ESTADO, CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS	36
2.1 Direitos humanos: uma premissa do Estado moderno	36
2.2 A crítica marxista dos direitos humanos e sua correlação com a cidadania e as políticas públicas e sociais	46
3 OS DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XX.....	52
3.1 A Declaração Universal dos Direitos Humanos.....	52
3.2 Os direitos humanos na Constituição Federal Brasileira de 1988.....	65
3.3 Os direitos humanos no neoliberalismo brasileiro	78
3.3.1 Neoliberalismo: uma síntese	78
3.3.2 A estratégia neoliberal de desenvolvimento	82
3.3.3 Os Direitos Humanos e as racionalidades neoliberais da atualidade	85
3.3.4 Brasil, Direitos Humanos e Neoliberalismo	88
4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	97
4.1 Assistência social: formação sociohistórica e natureza ideopolítica	97
4.2 Assistência social como direitos humanos	103
4.3 A Constituição de 1988, PNAS e SUAS	113
4.3.1 A construção da LOAS: princípio da PNAS e do SUAS	116
4.4 As funções da assistência social como mecanismos de implementação dos direitos humanos	159
4.4.1 A proteção social	159
4.4.2 A defesa social e institucional da assistência	166
4.4.3 A vigilância socioassistencial.....	169
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
REFERÊNCIAS.....	182

1 INTRODUÇÃO

Esta produção científica trata da política de assistência social como mecanismo de garantia de direitos humanos e de cidadania aos despossuídos de meios de produção, portanto àqueles que dependem da venda de sua força de trabalho para sobreviver em meio à sociabilidade capitalista. O nexo entre a assistência social, os direitos humanos e a cidadania não é um tema novo nas produções que desenvolvem estudos sobre as políticas sociais públicas. Porém, o novo nesse tema é a discussão da política de assistência social analisada sob os parâmetros dos direitos humanos e cidadania, enfocada na concepção crítico-dialética produzida no Serviço Social Crítico, firmado na tradição marxista.

De fato, temos três categorias ideopolíticas formadas historicamente, cujos impasses e complexidades vêm sendo frequentemente debatidos no Brasil, sobretudo, a partir dos tempos da invasão capitalista imperialista. Basta lembrarmos que a data de promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos ocorreu em 1948, no auge da consolidação dos acordos internacionais para minimizar os efeitos sociais da Segunda Guerra Mundial e do amadurecimento da classe operária nos países ditos em desenvolvimento, em plena aceleração da industrialização na América Latina – projeto de acumulação capitalista do imperialismo norte-americano. Projeto esse que precisava resguardar e oficializar as bases jurídicas para a efetivação da exploração da força de trabalho e controle das complexidades surgidas nas mazelas sociais próprias dessa exploração, produzidas no centro da luta de classes. Bases jurídicas realizadas sob a organização do Estado, em nome de uma proteção como forma de garantir cidadania a todos, por meio das políticas públicas e sociais, entre essas políticas, a assistência social. E, assim, efetiva-se a histórica conexão entre os direitos humanos, assistência social e cidadania.

No caso específico do Brasil, a conjuntura social atual torna propício o retorno do tema da afinidade entre os direitos humanos, a assistência social e a cidadania ao centro do debate cientificamente político, sobretudo, nos estudos vinculados ao Serviço Social, por ser essa profissão um dos atores principais no desenvolvimento da política da assistência social e que tem no seu projeto ético-político preocupação profícua com os direitos humanos sociais e a cidadania.

Afundado numa profunda crise econômica e política, o Brasil vem manifestando um movimento de constante redução dos recursos financeiros para a formulação da

política de assistência social. Isso vem sendo vivenciado, sobretudo, na crescente contração do custeio dos serviços socioassistenciais, provocando, desta maneira, a suspensão e/ou o mal funcionamento da rede de atendimento do Sistema Único de Assistência Social, agravando intensamente os quadros de pobreza advindos do desemprego e da perda de direitos trabalhistas e previdenciários e propiciando o aumento das constantes situações de criminalização dos direitos humanos dos sujeitos inseridos na classe trabalhadora e suas frações, cotidianamente noticiado pela mídia de massa, formando um cenário de desproteção social a milhares de brasileiros.

Não há dúvida de que em matéria de Direitos Humanos, por mais que o Estado brasileiro nos anos de 2003 – 2016¹ tenha avançado na ampliação da cidadania e da inserção dos trabalhadores e suas frações nos serviços sociais desenvolvidos pelas políticas sociais, de acordo com as deliberações da Constituição Federal de 1988, inclusive homologando a assistência social como política de Estado, desconstruindo sua natureza de política de governo, como a política conservadora burguesa a tratava, Porém, tantos avanços no campo da democracia participativa, hoje não consegue esconder a atual impressão que se tem de que pouco ou quase nada foi construído ao longo da história da justiça social e/ou da igualdade social no Brasil, isso porque o retrocesso que se tem passado nos últimos cinco anos no campo da democracia burguesa e da garantia de direitos, retratados diariamente nos jornais, na televisão e nas redes sociais, em dados e fatos que revelam situações de extremas expressões sociais da luta de classes, geralmente materializadas nos diversos atos de violência, que vão das formas institucionais de extermínio da vida, tais como a violência policial; as violências e assassinatos praticados contra crianças, adolescentes, homens, mulheres e LGBT's; criminalização, repressão e aniquilamento dos movimentos sociais e manifestações da sociedade civil, que postam críticas à negação dos direitos

¹ Várias são as avaliações de que o governo exercido pelo Partido dos Trabalhadores – PT, conduzido por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, num período de 13 anos de mandato no Estado brasileiro (2003-2016), fez uma crescente elevação nos principais indicadores sociais de desenvolvimento social. Foi o governo que, priorizando o investimento na questão social, conseguiu elevar os índices econômicos e reduzir a taxa de extrema pobreza no País, principalmente com a implementação do Programa Bolsa Família, de transferência de renda criado em 2003 na pasta da Assistência Social. Também fez altos investimentos em programas de educação, saúde, habitação e infraestrutura, derrubou a inflação, tirou o País da dependência do FMI e o colocou “no ranking das maiores economias e ganhou grau de investimento de agências”, segundo Caputo, periodista da Revista Exame.com (2016). Porém, tantas ações “positivas” não foram capazes de solucionar os problemas estruturais da sociedade brasileira, porque nenhuma política social tem esse objetivo.

e cidadania e reivindicam por respostas às demandas sociais; assassinatos no campo; epidemias em prisões, à violência praticadas por civis, tais como as intolerâncias religiosas e muitas outras violações de direitos, registradas cotidianamente em meio à sociabilidade burguesa brasileira. Com o detalhe de que todas essas expressões estão delimitadas por determinações sociohistóricas e ideopolíticas que afetam diretamente a classe trabalhadora e suas frações, ou os subordinados, no dizer de Gramsci. Ou melhor, aqueles privados das condições de vida humano material colocadas no patamar da cidadania.

Tantos elementos representantes de uma conjuntura retrógrada, inclusive do ponto de vista dos princípios da democracia burguesa, que desde sempre prometeu um mundo social organizado em torno da universalidade, da individualidade e da autonomia, sob a regência do Estado. Porém, hoje marcada pela carência de condições objetivas satisfatórias para se usufruir socialmente da dignidade humana, ficaram mais visíveis após a eleição do atual presidente Jair Messias Bolsonaro, cuja atual gestão representa a força política da violação dos direitos humanos, implementando um governo que incita intolerância, violência, conservadorismo, machismo, tortura, destruição do meio ambiente e, acima de tudo, faz a negação de direitos fundamentais à sobrevivência humana, por meio da destruição e negação das instituições consideradas democráticas e inculcação ideológica do totalitarismo, nacionalismo e corporativismo, através da manipulação das massas, mediante o uso abusivo dos recursos da tecnologia informacional. Fatos de um governo declaradamente comprometido com os compromissos da banda ultradireita que comanda atualmente o imperialismo norte-americano em meio a uma guerra híbrida entre forças capitalistas em crise, sem perspectivas de solução, que extorque daqueles que não possuem meios de produção o pagamento pela queda da taxa de lucro, própria da crise estrutural do capital², e suas várias repercussões no desequilíbrio do modo de produção capitalista.

Nesse contexto, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS vem apresentando contradições extremamente limitantes no seu processo de materialização. Enquanto um mecanismo formal de garantia de direitos, a PNAS quando foi aprovada, em 2004, apresentou um discurso de disposição para incorporar

²Entre vários outros elementos, a crise estrutural do capital é também compreendida pela sua capacidade de afetar o sistema do capital global não apenas em um de seus aspectos financeiro/monetário, mas também todas as suas dimensões fundamentais.

resoluções delimitadas às demandas sociais cruciantes presentes na sociedade brasileira, tais como: desemprego, violações de direitos, ausência de renda, falta de acesso a bens e serviços públicos, quebra ou fragilidade dos vínculos familiares, entre outros. Nessa mesma ocasião, foram definidas as responsabilidades políticas e públicas do Estado na efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. O programa do Estado era propagar a ideia de efetivação das funções da política de assistência social por meio do acesso a direitos, bens e serviços públicos.

Para atender a tal programa, a PNAS definiu, entre os seus objetivos, a oferta de serviços socioassistenciais e a garantia de convivência familiar e comunitária, cuja efetivação se daria por meio da concretização das três funções da política de assistência social: a proteção social, que se materializa predominantemente por meio dos Centros de Referência Assistência Social – CRAS e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social-CREAS; a vigilância socioassistencial, que consiste na produção, sistematização de informações, construção de indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos) e a defesa dos direitos socioassistenciais, essa a ser efetivada a partir da materialização das funções anteriores e articulação com as demais políticas públicas.

Verifica-se, em suas definições legais, que a gestão da política de assistência social passou a ser efetivada por um sistema descentralizado e participativo, cabendo a cada município uma parte significativa de responsabilidade, tanto na formulação quanto na execução. Embora se tenha esta garantia expressa nos dispositivos constitucionais, ela, por si só, não possibilitou a efetivação da assistência social com os requisitos de direitos humanos e cidadania, visto que, se de um lado, esses direitos foram registrados nos avanços constitucionais, de outro, se manteve a concretude da recomendação neoliberal de negação de direitos humanos sociais.

Este contexto de negação explícita dos direitos humanos e cidadania, com explícita retração do Estado na oferta das políticas sociais públicas de modo condizente com suas propostas, seus princípios e suas diretrizes escritas e divulgadas nas cartas legais, se explica quando se desvenda a natureza ideopolítica dos direitos humanos e da cidadania.

Devidamente protegidos pelo aparato legal validado pelo Estado capitalista, os

direitos humanos e de cidadania aparecem na sociedade no auge das maiores revoluções burguesas como declarações de reivindicações de benefícios políticos de liberdade, universalidade, igualdade, individualidade e propriedade, próprios dos princípios liberais no trato com os homens. Por isso, as declarações encaminhadas pela burguesia em ascensão não reivindicavam direitos de classe social, mas direitos dos homens em geral, com a particularidade de se tratar de benefícios peculiares da natureza humana, notadamente considerados como naturais. E, nessa esteira, os registros históricos mostram que somente na crise do capitalismo monopolista os direitos humanos passaram a ser pauta de reivindicações sociais do operariado na luta por melhores condições de vida e de trabalho, através da satisfação das necessidades básicas humanas.

Com este escopo, instaurado pelo e no Estado, com forte inclinação à defesa dos interesses da burguesia, os direitos humanos passaram a consistir num dos maiores pactos de classes sociais feitos em torno dos desgastes das relações sociais produzidas pelo desenvolvimento capitalista, no auge da modernidade. Enquanto um complexo social próprio da sociabilidade burguesa, junto com o Estado, os direitos humanos foram criados como a forma decisiva de assegurar a tenaz exploração dos trabalhadores pelos capitalistas, resguardando a sociedade dos possíveis conflitos de classe advindos dos interesses antagônicos que formam a sociedade capitalista. E, indissociados à proposta da cidadania, esses complexos sociais formam os principais instrumentos do Estado democrático de direito elaborados em forma de Lei, com a função social de impedir os possíveis conflitos provocados pela dominação capitalista e garantir a presença pacífica dos indivíduos como cidadãos da sociedade moderna. Por isso, podem ser considerados não apenas como direitos humanos, mas também direitos sociais, o que nos leva a reconhecê-los como direitos humanos sociais.

Outra herdeira da democracia burguesa a fazer par com os direitos humanos é a cidadania, formando um consistente instrumento de suporte político-jurídico à montagem liberal da assistência social para os trabalhadores, já que a cidadania surge como o modelo de vivência dos direitos humanos. Enquanto cartas legais os direitos humanos ditam os direitos, mas não indicam suas formas de socialização e sociabilidade. Logo após serem instituídos, a burguesia precisava formalizar o padrão de vida que representasse a vivência dos direitos humanos e sociais, assim, foi formalizada a cidadania enquanto a prática cotidiana dos direitos na vida social. Por isso, é a cidadania quem ocupa o espaço da realização prática dos direitos humanos

e sociais, configurados como propostas da burguesia para a sociedade viver as formas de uma vida social tranquila, com participação e poder político amparado legalmente e devidamente reconhecido.

Esta natureza da cidadania enquanto proposta burguesa nos leva à compreensão de que se trata de mais uma orientação política de organização da vida social burguesa, conquista social que Marx chamou de emancipação política, quando retratou a luta da burguesia para usufruir de todos os direitos políticos e sociais conforme os princípios da democracia liberal, denominando de cidadão a todo burguês ou proprietário ou aspirantes a proprietários. Tal qual os direitos humanos, a cidadania também foi incorporada nas pautas de luta da classe trabalhadora no século XIX, quando o capitalismo monopolista acirra a exploração da força de trabalho criando o contexto das políticas sociais. E, com a instalação das políticas sociais, a cidadania passou a significar a vivência dos direitos humanos sociais pelos trabalhadores e suas frações, donde se compreende claramente que, embora agenciada no contexto das políticas sociais, promulgadas como direitos da classe trabalhadora e suas frações, a cidadania também é uma categoria eminentemente burguesa, própria da classe dominante que, a princípio, foi usada como mecanismo de ascensão política e social, posteriormente passou a ser usada como mecanismo de controle político-ideológico da classe trabalhadora, realizado sempre pelas políticas sociais. Por isso, a assistência social se efetiva articulada aos direitos humanos e de cidadania enquanto mecanismo de defesa da burguesia contra a força coletiva dos trabalhadores e principais formas políticas e sociais ideológicas de manutenção do modo de produção capitalista e suas práticas de exploração da força de trabalho, já que sustentado pela lógica do lucro e da propriedade privada é impossível ao capitalismo garantir a toda sociedade, sem distinção de classe social, a condição de cidadania com a satisfação das necessidades básicas e sociais a todos.

Ao compreender as contradições sociais políticas e ideológicas que atravessam a realização da política de assistência social, notadamente articulada aos direitos humanos e à cidadania, começamos a perceber as raízes da problemática vivenciada com a assistência social desde a época de adolescente, quando fomos usuários da política de assistência social, até passarmos a servidor dessa política social em Senador La Rocque, no Estado do Maranhão.

Na qualidade de servidor iniciamos tal experiência como digitador do Programa DATASUS, depois como Coordenador do Programa de Erradicação do Trabalho

Infantil – PETI e Coordenador do Programa Bolsa Família – PBF. E, aos 18 (dezoito) anos, passamos a ocupar a função de gestor municipal da assistência social como Secretário Municipal de Assistência Social de Senador La Rocque.

Todas essas experiências nos conduziram a realizar a formação de Assistente Social e continuar nos aprofundando em atividades profissionais dentro da política de assistência social como assessor, consultor e coordenador de programas sociais, Assistente Social do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS de Coquelândia, localizado no município de Imperatriz-MA. Participamos do desenvolvimento, da implantação e da implementação de sistemas de informação – “Software Sintegra SUAS”, elaboramos diagnóstico socioterritorial, realizamos diversos atendimentos e orientações à população para os diversos serviços públicos de assistência social, sempre observando o grande contingente de riscos e vulnerabilidades sociais, ações e serviços assistenciais ofertados à população com suas respectivas complexidades, contradições e limitações, mas sempre percebendo contradições aparentemente insolúveis nas práticas relativas à assistência social que nos inquietavam, a ponto de questionar qual o segredo de tantas disparidades, sobretudo, entre o prometido e o cumprido, de uma política social que tem como base oferecer direitos sociais básicos aos despossuídos de bens econômicos e sociais ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica, garantindo-lhes a condição de cidadania.

Como assistente social atuante na região nordeste temos observado, especialmente na macrorregião de Imperatriz, no Estado do Maranhão – território que faz limite com a região norte, a oferta de diversos serviços públicos de assistência social. Neste contexto, temos visto certo distanciamento entre as ações implantadas e as condutas estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social ou até mesmo pelas políticas de direitos humanos.

É perceptível que os assistentes sociais desta região, até o momento, não despertaram para investigar a realidade do desempenho da política de assistência social, sobretudo a proteção socioassistencial como estratégia de cidadania para as famílias territorializadas. Fato que marca o ineditismo do tema alçado para a pesquisa. Ou seja, principalmente no Maranhão, não existe estudo sobre a relação entre a política de assistência social e os direitos humanos e de cidadania. O máximo que se desenvolve como reflexão sobre essa temática são as problemáticas levadas às conferências municipais de assistência social, como espaços oficiais de debate.

Mesmo assim, essas reflexões ainda se operam de forma superficial e sucinta, sem o devido aprofundamento teórico que a realidade do exercício profissional exige hoje.

Uma das principais repercussões da intensa experiência construída com a política de assistência social foi o investimento no estudo do funcionamento dessa política social, observada como um processo cheio de contradições, incertezas e frustrações para todos os sujeitos envolvidos – beneficiários e profissionais.

E quando revisamos os aspectos sócio-históricos da política de assistência social, constatamos que a fragmentação e a descontinuidade dos serviços sociais constituem umas das características da política de assistência social brasileira. Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, da criação da Lei Orgânica da Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, considerados como a desconstrução do paradigma da ajuda e do assistencialismo e institucionalização de uma política pública de direitos, notadamente as contraditórias particularidades não foram superadas em sua totalidade.

Verificamos, ainda, que na atual conjuntura política o país vem impondo ao sistema de proteção social brasileiro uma série de modificações na prática, especialmente da política de assistência social e dos direitos humanos, de modo a demandar uma densa investigação capaz de apurar não apenas a natureza dessas modificações, mas todo o processo de formação social, com suas determinantes políticas e econômicas, principalmente, porque são mudanças marcadas pelas constantes reduções de recursos financeiros para o custeio da política de assistência social e supressões das atividades, retirando do Estado as funções básicas de garantia de direitos humanos e sociais àqueles que não usufruem da cidadania, colocando-nos numa conjuntura que se torna oportuno questionar se o Estado por meio da política de assistência social é capaz de proporcionar direitos humanos e cidadania? E, diante de intensa retração dos direitos humanos sociais e cidadania à classe trabalhadora, quais as possibilidades de a assistência social exercer suas funções básicas?

É neste espaço complexo e contraditório de oferta oficial de serviços públicos de assistência social que surgiu a maior motivação para a realização do presente estudo, estímulo engendrado a partir de observações empíricas já mencionadas e pela complexidade na relação do não cumprimento das diretrizes da política de assistência social, do distanciamento dos gestores do Sistema Único de Assistência Social ao processo de implementação das ações que contribuam para a consolidação

dos direitos humanos e de cidadania e, principalmente, para a suficiência e aplicabilidade das diretrizes da Política de Assistência Social.

Sendo assim, investir no estudo que aprofunde a análise da política de assistência social a partir das funções da PNAS como estratégia de materialização dos direitos humanos e de cidadania passou a ser o maior estímulo para a realização da dissertação desenvolvida e apresentada, cujo objetivo principal foi analisar a política de assistência social sob o prisma da concepção crítico-dialética enquanto recurso político-democrático de materialização dos direitos humanos e de cidadania aos seus beneficiários.

O prisma da concepção crítico-dialética foi definido para balizar teoricamente a pesquisa, a priori porque no percurso de alcance do objetivo estabelecido para o estudo precisávamos de uma linha teórica capaz de explicar as principais categorias que se impuseram nesse estudo eminentemente social e próprio das contradições sociais da sociedade capitalista, cujas situações exigem análises sob a perspectiva de classe social e dos antagonismos que se movem entre essas. E, nesse contexto, também nos exigindo a compreensão dos direitos humanos e de cidadania como fundamentos jurídicos da ordem social da sociabilidade burguesa, para além do exame das relações entre o Estado, os direitos sociais e as políticas sociais na ordem capitalista, assim como a explicação da assistência social como estratégia pública de garantia da proteção socioassistencial e da defesa social e institucional da cidadania.

Contudo, antes de explicarmos os caminhos metodológicos traçados para a produção da pesquisa precisamos apresentar os autores que, com seus argumentos, nos apoiaram nesta árdua e gostosa tarefa de compreender as categorias de análise do objeto estudado e a complexa e contraditória lógica da operacionalidade da assistência social no Brasil.

Para conduzir a compreensão dos direitos humanos e de cidadania como fundamentos jurídicos da ordem social da sociabilidade burguesa em intrínseca relação com as políticas sociais, o Estado e os direitos sociais, contamos com Marx e Engels e autores da tradição marxista representados por Pachukanis, Ivo Tonet, Sergio Lessa, Cristina Paniago, Wolff, Damião Trindade e Alysso Mascaró, cujas produções nos situam na análise das contradições das funções sociopolíticas dos direitos humanos e de cidadania como categorias sustentadoras do modo de produção capitalista, historicamente encobertas pelo véu da ideologia dominante. Neste debate buscamos também elucidar em pensadores contextualizados com

o pensamento burguês – liberais críticos e social-democratas, tais como Marshall, Dallari, Comparato, Victoria Benevides, entre outros. São pesquisadores contemporâneos críticos das relações que as políticas sociais públicas travam com os direitos humanos e de cidadania, contudo não se colocam na tradição marxista nem defendem a classe trabalhadora no debate da exploração de classe que permeia o objeto estudado.

Para debater as tramas mais específicas das políticas sociais, trouxemos Behring, Boschetti, Mota, Couto, Pereira, Oliveira, Simionato e Nogueira, Salvador, Burginski, Sitcovsky, Freitas e Yazbek, notáveis estudiosos brasileiros que não dispensam uma análise crítica-dialética das temáticas que perpassam a pesquisa em tela. Todavia, não conseguiríamos fechar nossa pesquisa sem dispor da compreensão do sistema capitalista e seu ordenamento na formação da sociabilidade capitalista oferecidos por Harvey, Mandel e Paulo Netto. E para nos apoiar na compreensão dos procedimentos metodológicos da pesquisa teórica quanto à sua natureza bibliográfica e objetivos, fundamentada no materialismo histórico e dialético, recorreremos a Karel Kosik, Lefebvre, A. D. Salvador, Telma Lima, Célia Miotto, para além de Paulo Netto, Marx e Engels.

Vale ressaltar que em todas as passagens da pesquisa, no decorrer da sua elaboração, muitos outros autores não citados aqui se firmaram no processo de produção do texto monográfico, auxiliando-nos ou nas elucidações que se fizeram necessárias, ou no apoio às elucubrações que nos vimos obrigados a fazer, sem, contudo, ter subsídios suficientes em determinados momentos ou determinados trechos teóricos e teórico-metodológicos pelos quais passamos. Assim, dizemos que vários autores não citados aqui irão surgir como coadjuvantes deste estudo.

Com este referencial teórico de raiz marxista, realizamos uma pesquisa iluminada pelo materialismo histórico-dialético desenvolvido por Marx e Engels. Primeiro, por concordarmos com a defesa da ideia de que esse é o único método capaz de explicar a dinâmica da sociedade capitalista, com suas imensas contradições e fatos cotidianamente não explicitados. Segundo, porque as categorias centrais da pesquisa têm sido explicadas pelo pensamento materialista desde meados do século XIX e nunca descredenciadas cientificamente. Terceiro, porque o Serviço Social Crítico está apoiado num projeto ético-político profissional fundamentado na tradição marxista. E quarto motivo nos diz que:

o materialismo dialético é uma teoria geral do ser que, em contraposição à "metafísica", privilegia o movimento e as contradições e toma o mundo material como o dado primário que, na consciência, dado secundário, aparece como reflexo. O materialismo histórico é a aplicação dos princípios do materialismo dialético ao estudo da sociedade (PAULO NETTO, 2006, p. 54).

Pactuando com os argumentos de Paulo Netto (2006), Löwy (1978, p. 18-20) comenta que o método de Marx está assentado na perspectiva de classe social, categoria central do pensamento marxiano, em cuja obra o comunista faz a revelação do que se configura como burguês e proletário – categorias explicativas das distinções entre os capitalistas e os trabalhadores, sujeitos formadores das classes fundamentais da sociedade capitalista, com funções sociopolíticas, ideopolíticas e socioeconômicas distintas e antagônicas, mostrando que [...] “o método de Marx não é neutro, positivo ou científico-naturalista: esse método, que ele intitula dialética racional [...]” (LÖWY, 1978, p. 19), significa um embate com a burguesia, por ser particularmente crítico e revolucionário, voltado para a explicação e conhecimento da realidade social dos trabalhadores, que Marx considerava a classe revolucionária “[...] cuja missão histórica é a subversão do modo de produção capitalista e a abolição final das classes [...]” (MARX, 1989, p. 22).

Marx e Engels, ao empregarem a dialética, objetivam extinguir a imediaticidade e a pretensa independência com que o fenômeno surge, subsumindo-o à sua essência. Com a utilização da dialética, os elementos do cotidiano deixam de ser naturalizados e eternizados, passando a ser conhecidos como sujeitos da práxis social. Nesta perspectiva, a dialética é um esforço para perceber as relações reais, ou seja, relações sociais e históricas, por entre as formas estranhadas com que se apresentam os fenômenos, uma vez que:

Ela [a história] não tem necessidade, como na concepção idealista de história, de procurar uma categoria em cada período, mas sim de permanecer constantemente sobre o solo da história real; não de explicar a práxis partindo da ideia, mas de explicar as formações ideais a partir da práxis material e chegar, com isso, ao resultado de que todas as formas e [todos os] produtos da consciência não podem ser dissolvidos por obra da crítica espiritual, por sua dissolução na ‘autoconsciência’ ou sua transformação em ‘fantasma’, ‘espectro’, ‘visões’ etc., mas apenas pela demolição prática das relações sociais reais [realen] de onde provêm essas enganações idealistas [...] (MARX;ENGELS, 2007, p. 42).

O método evidenciado pela dialética marxista permite ao Serviço Social uma análise rigorosa da realidade que, segundo Kosik (1976), está marcada pela

pseudoconcreticidade. Neste ambiente, o aspecto fenomênico é assumido isoladamente desconsiderando-se a sua essência, já que a realidade possui como elemento constituinte os dois aspectos (fenômeno e essência), sendo a pseudoconcreticidade o manifesto da realidade como uma das possíveis representações fenomênicas da essência.

Dessa forma, a análise dialética da realidade deve ponderar que as partes constituintes do real devem ser apreendidas como unidade, mesmo que a essência seja percebida como diferente e não imediatamente como o fenômeno. Partindo-se do observável rumo à essência, será possível fazer a compreensão do ser social como totalidade que se relaciona intimamente à vida material e concreta dos seres humanos. Assim, compreender a presente realidade exige o exaustivo uso de categorias do materialismo histórico e dialético, como totalidade, historicidade, contradição, mediação, reprodução, alienação e trabalho.

A partir do materialismo histórico e dialético, o pesquisador parte de um acontecimento observável da realidade social e da relação com o seu todo para trazer da história as explicações sobre a sua existência. Assim sendo, trata-se de um método que:

Em aproximações sucessivas ao real, agarra a história dos processos simultaneamente às suas particularidades internas. Um método que não se forja independentemente do objeto que se pesquisa — o método é uma relação necessária pela qual o sujeito que investiga pode reproduzir intelectualmente o processo do objeto investigado (PAULO NETTO, 2006, p. 31).

No campo da pesquisa, o método é o caminho que a pesquisa trilha para produzir o conhecimento. No entanto, além de produzir conhecimento, a pesquisa tem o propósito de:

[...] apreender o objeto por meio de uma elaboração do raciocínio lógico e mostrar quem é o pesquisador, por mais que este se esquive e procure se esconder numa aparente neutralidade. A relação entre sujeito e objeto é tão íntima que a atividade desenvolvida pelo pesquisador é reveladora do seu modo de ser como sujeito histórico (SETÚBAL, 2013, p.72).

Porquanto o objeto de pesquisa aqui exposta não é algo simples e de fácil compreensão, percorrer pela sua descoberta significa desenvolver a práxis do conhecimento. E “a prática é mais ágil que a teoria, pois ela coloca questões para a teoria” (MARX, 1978, p. 51). Dessa forma, para analisarmos as tramas da realidade

em estudo, fez-se necessário emitir um processo gradual com sucessivas aproximações da realidade. E, sem a intenção de esgotar a complexidade e dinamicidade do real, conseguimos chegar aos objetivos propostos pela pesquisa. Por conseguinte:

Depois de alcançar aquelas determinações mais simples, teríamos que voltar a fazer a viagem de modo inverso, até dar de novo com a população, mas desta vez não como uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas. É esta—viagem de volta que caracteriza, segundo Marx, o método adequado para a elaboração teórica (PAULO NETTO, 2011, p. 43).

O método que se realiza no movimento da passagem do concreto ao abstrato e do abstrato ao concreto, conforme explica Marx (1978), durante o decurso de produção do conhecimento do real. Fato que, para Kosik (1976), significa o caminho do conhecimento, haja vista que:

[...] o método de ascensão do abstrato ao concreto é o método do pensamento; em outras palavras, é um movimento que atua nos conceitos, no elemento da abstração. A ascensão do abstrato ao concreto não é uma passagem de um plano (sensível) para o outro plano (racional): é um movimento no pensamento e do pensamento. Para que o pensamento possa progredir do abstrato ao concreto, tem de mover-se no seu próprio elemento, isto é, no plano abstrato, que é negação da imediatez, da evidência e da concreticidade sensível. A ascensão do abstrato ao concreto é um movimento para o qual todo início é abstrato e cuja dialética consiste na superação desta abstratividade. O progresso da abstratividade à concreticidade é, por conseguinte, em geral, movimento da parte para o todo e do todo para a parte; fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto. O processo do abstrato ao concreto, como método materialista do conhecimento da realidade, é a dialética da totalidade concreta, na qual se reproduz idealmente a realidade em todos os seus planos e dimensões. O processo do pensamento não se limita a transformar o todo caótico das representações no todo transparente dos conceitos; no curso do processo o próprio todo é concomitantemente delineado, determinado e compreendido (KOSIK, 1976, p. 30).

Não há dúvida de que o pesquisador está diante do desafio de extrair o fenômeno de sua essência, operação que se realiza exercitando a dialética. Com base nas categorias da dialética marxiana, pretende-se ir além da imediatez, ou seja, ir além do caótico e obscuro que se apresenta à compreensão, pois “o concreto se torna compreensível através da mediação do abstrato, o todo através da mediação da parte” (KOSIK, 1976, p.30).

Dessa forma, a pesquisa em tela deverá discorrer sobre o aprofundamento teórico acerca das categorias *Direitos Humanos, Cidadania e Assistência Social*.

Refere-se a um estudo sistematizado da literatura relacionada e de dados empíricos com relação ao papel das funções da política de assistência social na garantia de direitos humanos. Nessa direção, estão os planos municipais, bancos de dados informatizados, obras escritas, faladas e divulgadas com seus aportes teóricos em livros, sites, vídeos, visando chegar ao alcance dos objetivos propostos.

Diante do escopo metodológico selecionado, optou-se aqui por uma abordagem metodológica que privilegie aspectos qualitativos do objeto estudado, sobretudo, considerando a dimensão do tema e a natureza social dos dados.

Minayo (1994) ratifica nossa escolha pela pesquisa qualitativa quando declara que:

[...] a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1994, p. 21-22).

A perspectiva de abordagem da pesquisa social defendida por Minayo (1994) é compartilhada por Alves e Silva (1992, p. 1), cujos estudos afirmam a importância da pesquisa qualitativa, ressaltando a natureza social da pesquisa qualitativa como o “processo indutivo que tem como foco a fidelidade ao universo de vida cotidiano dos sujeitos [...], bem como captar os diferentes significados de uma experiência vivida, auxiliando a compreensão do indivíduo no seu contexto”.

Conquanto tenhamos optado por seguir uma pesquisa qualitativa, de feição sociohistórica, elaborada sob o materialismo histórico e dialético, outros aspectos que delineiam a pesquisa social se fazem presentes. Tais aspectos dizem respeito à definição da pesquisa quanto à sua natureza, aos seus objetivos e aos seus procedimentos metodológicos.

Quanto à sua natureza, a pesquisa em tela foi desenvolvida como um estudo teórico ou pesquisa básica, uma vez que centrou sua operacionalidade no exercício da análise e interpretação de dados, sempre apresentado por terceiros, jamais de dados extraídos da realidade vivenciada na prática ou retirado da aplicação prática dos sujeitos pesquisados.

Seguindo essa trilha da pesquisa qualitativa teórica ou básica (PRODANOV; FREITAS, 2013), os objetivos propostos para o estudo realizado caracterizam uma pesquisa exploratória, cujas características podem ser identificadas como aquelas que

são realizadas com o objetivo de “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” como explica Gil (2008, p. 41).

Embora o estudo realizado não tenha o objetivo específico de construir hipóteses, mas, sobretudo, de fazer uma reflexão penetrante no âmago do objeto da pesquisa, qual sejam os significados da relação intrínseca entre a política de assistência social e os direitos humanos e de cidadania, a pesquisa exploratória é a que nos oferece um referencial pertinente à investigação que se propõe a refletir sobre ideias já divulgadas, ou teorias, como forma de também de aprimorá-las no meio científico e profissional. Por isso, Gil (2008, p. 41) comenta que esse é o tipo de pesquisa “bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou estudo de caso”, quanto aos seus procedimentos metodológicos.

Corroborando Gil (2008), produzimos uma pesquisa bibliográfica, no quesito procedimentos metodológicos, pesquisa realizada a partir de análise de dados contidos e retirados de “referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites”, conforme diz Fonseca (2002, p. 31-32), cuja natureza está no exercício do estudo sobre assuntos já estudados, conhecidos e até debatidos, sempre “procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.” Gil (2008, p. 44) nos apresenta esta pesquisa como aquela que trabalha com dados “constituídos principalmente de livros e artigos científicos” e que se realiza “sobre ideologias, bem como aquelas que se propõem às análises das diversas exposições acerca de um problema”.

Avançando nos procedimentos metodológicos realizados pelo estudo apresentado, elaboramos os procedimentos da pesquisa percorrendo os seguintes passos:

- I. Elaboração do projeto de pesquisa.
- II. Investigação das soluções ou coletas da documentação: levantamento da bibliografia e levantamento das informações contidas em bancos de dados oficiais.
- III. Processamento e tratamento dos dados.
- IV. Produção teórica como resultado da reflexão sobre o material lido e analisado.

A coleta e o processamento dos dados seguirão as orientações e os “critérios

que delimitam o universo de estudo, orientando a seleção do material” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 41), visando seguir uma ordem temática, linguística, cronológica, e as principais fontes de informações, os procedimentos e a operacionalização se deram por meio do levantamento de informações e dados contidos em obras produzidas por estudiosos do Serviço Social, especialmente aqueles que se dedicam à categoria direitos humanos e assistência social, escritas em língua portuguesa e espanhola, bem como aqueles vinculados ao Ministério da Cidadania, sobre a política de assistência social no Brasil.

Salvador (1986) aconselha que sejam realizadas leituras sucessivas do material para obter informações ou dados, em cada fase da pesquisa. Dessa forma, serão realizadas sucessivas leituras: leitura de reconhecimento do material bibliográfico; leitura exploratória; leitura reflexiva ou crítica e, por fim, leitura interpretativa.

Concluídas as leituras e a análise dos dados coletados, será produzido um texto dissertativo e interpretativo, com o debate teórico e crítico acerca dos objetivos propostos. Porém, consideramos ressaltar que a pesquisa baseada em conhecimentos teóricos sobre a assistência social e sua relação com os direitos humanos indica a possibilidade de se desvendar as contradições que ocorrem no escuro do cotidiano do processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social, no âmbito do Estado, cujo compromisso está em garantir os direitos humanos via políticas públicas.

Ao realizar um estudo capaz de expor esta realidade social tão contraditória, esta pesquisa estará, sem dúvida, construindo um conhecimento relevante, capaz de contribuir para o debate teórico sobre a reciprocidade entre a política de assistência social e os direitos humanos e cidadania, o que possibilitará o (re)conhecimento sistematizado das ações implícitas nos processos de oferta dos serviços socioassistenciais. Para o Estado, a pesquisa possibilitará conhecer de forma crítica a dinâmica da proteção socioassistencial, como estratégia de garantia de cidadania à classe trabalhadora e suas frações, além de auxiliar na compreensão do decurso de implementações do Sistema Único de Assistência Social. Para os profissionais do Serviço Social, proporcionará apreender, também de forma crítica, as concepções da categoria direitos humanos, assistência social e cidadania, operacionalizadas na assistência social, categorias presentes em espaços sócio-ocupacionais.

Para o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade

Federal do Tocantins- UFT, ao assegurar reflexões críticas sobre o processo de consolidação da Política de Assistência Social e suas interfaces com o Estado e a sociedade, pela via das políticas públicas, sob os parâmetros dos direitos humanos e cidadania, a pesquisa apresentada traz as contribuições essenciais de adensar a produção do conhecimento em Serviço Social e o debate das políticas públicas, terreno privilegiado do desempenho teórico-prático do assistente social, sob a ótica do materialismo histórico-dialético, método especialmente recomendado pelo Projeto Ético-Político do Serviço Social. Contribuições fundamentais para impulsionar a avaliação favorável do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFT, pelos órgãos nacionais e internacionais de fomento, expansão e consolidação da pesquisa do país, permitindo o aprimoramento e a estabilização do programa.

O potencial de impactar diretamente as políticas públicas, coloca a pesquisa em tela como uma profícua fonte de sólida reflexão sobre o processo de desenvolvimento dessas políticas, com todos os passos que as constituem. Promovendo, também, a possibilidade de apresentar as diferentes concepções sobre os direitos humanos, assistência social e cidadania, que perpassam a construção teórica e ideopolítica das políticas públicas. Já para a classe trabalhadora e suas frações, sujeitos do Estado e da sociedade, a pesquisa traz a possibilidade de esclarecer sobre o cumprimento de dispositivos constitucionais, auxiliando os gestores e profissionais do Sistema Único de Assistência Social e seus usuários no processo de operacionalização da política de assistência social e na defesa dos direitos humanos e cidadania.

A possíveis contribuições observadas salientam a relevância do estudo, não apenas por apresentar uma proposta que reconhece a importância de analisar e refletir de forma crítica a natureza da política de assistência social como instrumento de garantia dos direitos humanos e de cidadania para todos os sujeitos envolvidos em nível social e institucional, mas, sobretudo, por produzir a compreensão das marcas da ação assistencial sobre o segmento das classes *subalternas*, que a ela recorrem para obter serviços essenciais e reconhecimento da dignidade humana. Ao mesmo tempo em que busca verificar se a política de assistência social constitui estratégia segura para consolidação dos direitos humanos e de garantia da cidadania para quem dela necessita.

Contudo, antes de apresentar a estrutura e organização da monografia com os resultados da pesquisa, é mister colocar algumas dificuldades que se fizeram

presentes neste processo de ordenamento da reflexão das categorias estudadas com a escrita dos resultados encontrados. A primeira delas foi a necessidade de se compreender a sociedade capitalista observada pela crítica da economia política de Marx, ou seja, seu modo de produção e categorias teóricas correlatas – capital; propriedade privada; mercado e capitalismo dependente brasileiro. Dado o fato de que esse estudo não estava no escopo da pesquisa, tivemos que ceder à leitura desses elementos teóricos fundantes do nosso objeto de estudo, no entanto não os trouxemos para o corpo do nosso trabalho, fizemos apenas apreensões paralelas, com vistas a acumular conhecimento capaz de iluminar as compreensões que se fizeram necessárias, sobretudo sobre a relação Estado e sociedade e políticas públicas e sociais – elementos próprios da sociabilidade capitalista.

Outra dificuldade notória esteve nas limitações do referencial teórico marxista sobre direitos humanos e cidadania. Especificamente, nos estudos sobre a Declaração dos Direitos Humanos, os direitos humanos na Constituição Federal de 1988 e no neoliberalismo brasileiro, tivemos dificuldades de encontrar análises sob a ótica do materialismo histórico-dialético, fato que reforça a conclusão de que nosso objeto de pesquisa é um essencial recurso do desenvolvimento e manutenção do modo de produção capitalista e sua sociabilidade. Consideramos que esta dificuldade não tirou a qualidade do nosso trabalho, diminuiu o âmbito das reflexões, mas não impediu de elaborarmos a análise da política de assistência social sob o prisma da concepção crítico-dialética enquanto recurso político-democrático de materialização dos direitos humanos e cidadania, aqui apresentada enquanto o objetivo principal da pesquisa.

Delineada, da forma exposta até aqui, a constituição da dissertação produzida para expressar o conteúdo dos resultados da pesquisa se apresenta organizada em três capítulos, mais introdução, conclusão e referências.

A introdução da dissertação traz as principais informações sobre o processo de produção da pesquisa e da organização dos dados dos elementos estudados. Enquanto espaço de abertura do debate elaborado pela pesquisa, na introdução estão inseridos os motivos e objetivos da pesquisa, justificados pelas explicações e contextualizações do tema, relevância do objeto de estudo, referenciais teóricos, procedimentos metodológicos e diversos retornos da pesquisa no contexto social pelo qual ela perpassa.

No primeiro capítulo, traçando uma exposição reflexiva sobre as principais

categorias de análise inspiradoras das concepções produzidas na pesquisa, desenvolvemos distintas concepções de direitos humanos, historicamente produzidas no contexto social e ideopolítico da sociabilidade capitalista e suas relações com o Estado, a cidadania e as políticas sociais. Ressaltando as aproximações da compreensão de direitos humanos desenvolvidas conforme as necessidades do sistema capitalista em seus distintos contextos e interesses, incluímos nas reflexões apontamentos da crítica marxista como forma de pautar a natureza dos direitos humanos no contexto capitalista.

No segundo capítulo apresentamos as principais formas de manifestações dos direitos humanos no século XX. Partindo da compreensão dos significados da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, perpassamos pelo debate da Constituição Federal Brasileira de 1988, até chegarmos à compreensão dos direitos humanos no neoliberalismo brasileiro, ordenado pelo capitalismo em crise estrutural, em pleno momento de destruição de forças produtivas e retiradas de direitos.

No terceiro capítulo analisaremos a concepção sociohistórica da política de assistência social, com base na natureza e na estrutura dos sistemas de proteção social no capitalismo, evidenciando as precárias condições de atendimento e materialização das funções da política de assistência social enquanto mecanismo de garantia de direitos humanos e de cidadania.

Sem a intenção de concluir ou fazer generalizações, as considerações finais deste trabalho retomam brevemente alguns elementos das reflexões desenvolvidas durante todo o percurso deste trabalho. Sobretudo sobre os obstáculos que persistem quanto à consolidação da ideia da assistência social enquanto mecanismo de garantia de direitos humanos e de cidadania.

2 DIREITOS HUMANOS E SUAS COERÊNCIAS COM O ESTADO, CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS

Para abrir o debate sobre os direitos humanos enquanto categoria de análise que concentra a temática deste capítulo e sua relação com o Estado, a cidadania e as políticas sociais, iniciaremos abordando os significados dos direitos humanos enquanto uma das principais formas jurídicas normativas da sociedade moderna, que formaliza o estatuto da cidadania e inspira as políticas públicas e sociais, próprias da sociabilidade burguesa. Assim, o debate será norteado por análises elaboradas pelas principais linhas do pensamento sociopolítico encontradas no mundo capitalista atual, qual sejam, a democracia liberal e a crítica marxista.

2.1 Direitos humanos: uma premissa do Estado moderno

A capa do fascículo número 101 da Revista Proposta, publicado em 2004 (FASE, 2004), estampa a seguinte invocação: “O Brasil tem sede de direitos”. Sem dúvida, trata-se de uma divulgação do velho sintoma da barbárie capitalista vivenciada pelos países da América Latina desde a invasão colonialista dos estados europeus, fato que data mais de cinco séculos. Todavia, nesta parte do mundo, considerada hipossuficiente pelas nossas velhas conhecidas nações dominantes, a noção de direitos humanos, ou “a cultura dos direitos humanos”, como cita Mondaini (2008, p. 7), é uma expectativa muito recente.

Próprio de um tema típico da modernidade, considerando seus mais de quinhentos anos e que o pensamento constitucionalista burguês data dos séculos XVII e XVIII, os direitos humanos no Brasil têm vida recente, visto que Mondaini (2008) situa a fundação deste complexo socioinstitucional no Brasil a partir de 1930, justamente na época em que a história brasileira experimenta os percalços da invasão imperialista norte-americana com seu advento e consolidação do domínio político e econômico sobre a sociedade brasileira, exigindo a instalação do Estado moderno no país, de acordo com a cartilha compulsória da Declaração Universal dos Direitos Humanos, lançada em 1948 como a forma jurídica de “instalar” e “organizar”³ a democracia burguesa numa sociedade eminentemente agrária, episódio que assinala:

[...] que não há como se pensar o desenvolvimento do Brasil no século XXI

³ Grifos nossos

fora da estrada aberta, em 1948, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos: uma estrada que seja capaz de revelar por completo o caráter indissociável existente entre democracia e direitos humanos, já que, nos dias atuais, é impossível não se dar conta de que a condição elementar para que possa ser identificada uma democracia - ou, dito de outra maneira, para se avaliar o quão democráticos são um Estado e uma sociedade - vincula-se à defesa, garantia e promoção dos direitos humanos em sua totalidade assumida desde a segunda metade do século XX. Isto, da mesma forma que os direitos humanos só conseguem sobreviver e se expandir quando se encontra em pleno vigor um regime de caráter democrático (MONDAINI, 2008, p. 11).

Em que pese o esforço do autor em evidenciar a fundamental importância dos direitos humanos para o desenvolvimento da modernidade brasileira, como a representação de uma sociabilidade confortável do ponto de vista humanista, no que diz respeito à valorização do homem, ele se esquece de pontuar as determinações sociohistóricas e ideopolíticas da democracia advogada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, ocorridas no contexto organizado pelo modo de produção capitalista que, mediatizado pela busca incessante do lucro, transforma todas as relações em mercadoria, instituídas (ideologicamente) pela noção do valor trabalho. Diante dessa premissa, já se tem a ideia da impossibilidade da concretização dos direitos humanos nos países de economia e poder político dependente das potências capitalistas, considerando, sobretudo, que tal dependência se faz pela superexploração da força de trabalho e prática de transferência de valor (MARINI, 2000; AMARAL e CARCANHOLO, 2009), agenciada pela dominação econômica e política de classe sobre classe. Ou melhor, pela exploração dos capitalistas sobre os trabalhadores e assalariados, cujas especificações abordaremos mais adiante. Exploração essa juridicamente organizada pelo Estado. Afinal, o Estado é a forma oficial da classe dominante manter seu poderio na sociedade enquanto “um aparelho de poder público impessoal” como bem cita Pachukanis (2017, p. 143).

A impessoalidade do Estado se explica nos princípios capitalistas da livre concorrência e do direito à propriedade privada, premissas da igualdade de direitos divulgada pela burguesia no mercado, para Pachukanis (2017, p. 144), “criam uma nova forma de poder estatal, a democracia, que coloca no poder uma classe coletivamente”.

A máquina do Estado se realiza de fato como vontade geral e impessoal, como poder de direito etc., na medida em que a sociedade representa um mercado. No mercado cada comprador e cada vendedor é um sujeito de direito par excellence. A partir do momento que entram em cena as categorias de valor e valor de troca, a vontade autônoma das pessoas que participam

da troca passa a ser o pressuposto. O valor de troca deixa de ser o valor de troca e a mercadoria deixa de ser mercadoria se a proporção da troca for determinada por uma autoridade que se situa fora das leis imanentes do mercado. [...]. É por isso que a coerção não pode aparecer aqui em sua forma não mascarada, como um simples ato de conveniência. Ela deve aparecer como uma coerção proveniente de uma pessoa abstrata e geral, como uma coerção que representa [...] os interesses de todos os participantes das relações jurídicas [...], ou seja, como o poder de uma norma objetiva e imparcial (PACHUKANIS, 2017, p. 146).

Essa função de encobrir os interesses exclusivamente econômicos da burguesia, em direção a conseguir manter “o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados”, explicada por Paulo Netto (2006, p. 20) e desenvolvida por Pachukanis (2017), não serve apenas para o direito, mas também para os direitos humanos, na medida em que esclarece o lugar do Estado como o principal intervencionista “na organização e na dinâmica econômica desde dentro e de forma contínua e sistemática” como explica Paulo Netto (2006, p. 25), revelando, ainda, que “as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas”.

No debate sobre atrato marxiano com o direito e os direitos humanos, tecido por Trindade (2011, p. 11), encontramos, de início, a concordância de que nas produções de Marx e Engels o direito está posicionado “como componente necessário da instância superestrutural da sociedade, fundada na divisão do trabalho para a produção de mercadorias [...] “instância dotada de autonomia relativa que opera numa interrelação complexa [...] com a base econômica”. Sendo essa instância pertencente à base política, ela representa o Estado, e compreender sua íntima relação com o mercado é a base para compreender a interpretação marxista dos direitos humanos.

Porém, é Mascaro (2013) quem dá o arremate nessa relação íntima do Estado como órgão político de emanção do direito no capitalismo. Ao declarar o Estado como a forma política do capital, ele explica que:

Ao contrário de outras formas de domínio político, o Estado é um fenômeno especificamente capitalista. [...] No capitalismo, a apreensão do produto da força de trabalho e dos bens não é mais feita a partir de uma posse bruta ou de violência física. Há uma intermediação universal nas mercadorias, garantida não por cada burguês, mas por uma instância apartada de todos eles. O Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada (MASCARO, 2013, p. 18).

Para o autor, o aparato estatal que serve de guardião ao capital é formado por instituições jurídicas que perfazem os mecanismos legais de separação entre

exploradores e explorados sob a bandeira da igualdade, através da aplicação de um contrato legal entre o sujeito de direito, o contrato e a vontade. E, por ser burguês, o Estado moderno tem encaminhado os direitos humanos dentro dos contornos da democracia liberal e na atualidade na lógica neoliberal.

Apoiado “na perspectiva do Prof. Aloysio Ferraz Pereira”, Mascaro (2008, p. 46-47) explica que na sociabilidade capitalista os direitos humanos têm se manifestado por três caminhos – “do individualismo voluntarista, [...] da utilização retórica, sofisticada [...] e do tecno-cientificismo conceitual misturado com pretensões a direito natural”.

O primeiro pode ser exemplificado pelas ações agressivas dos Estados Unidos a outros países, em nome da defesa dos direitos humanos. O segundo mostra os direitos humanos como objeto de estudos sofisticados “esvaziado de sociabilidade, historicidade e senso crítico, portanto, apto a não produzir efeitos radicais na prática, mantendo então a ordem no modo pelo qual ela já está efetivada”, diz Mascaro (2008, p. 47). Mas é o terceiro caminho que coloca os direitos humanos mais próximos “da realidade jurídica atual. [...] Os direitos humanos passam a ser, nesta perspectiva, conceito, ferramental, instrumento, cuja validade está na sua própria concepção formal”. Ou melhor, existem para serem aplicados simplesmente como instrumentos legais a serviço do capital.

Estes direitos humanos hoje em voga são o mínimo necessário para o exercício capitalista universal. Respeito universal à propriedade e ao contrato, respeito à liberdade formal e à igualdade formal, democracia formal que afaste rupturas são as essências que se difundem como faróis desta nova era (MASCARO, 2008, p. 53).

Envoltos pela máquina do Estado, os direitos humanos perpetuam-se como instrumentos formais a serviço dos monopólios e aparatos capitalistas, da lei do mercado mundializado que sustenta a exploração de classe e dissemina a formação da questão social, ao invés de cumprir seu discurso de defesa do homem contra a barbárie capitalista.

Contudo, a percepção da impossibilidade lógica de implementação dos direitos humanos na sociedade capitalista (brasileira ou não) não nos retira o mérito de conhecer seus nobres fundamentos, considerando que se trata de princípios de valorização e afirmação da condição humana, independentemente do contexto em que se localize.

Para Comparato (1997), o fundamento dos direitos humanos está na dignidade

humana. Com essa concepção, o autor reconhece o direito como uma validação exclusivamente humana, fato que coloca o homem como o fundamento último do direito. No caso dos direitos humanos, esse fundamento “é considerado em sua dignidade substancial de pessoa, diante da qual as especificações individuais e grupais são sempre secundárias” (COMPARATO, 1997, p. 7).

Apontando que a dignidade humana ocupa a centralidade das principais cartas constitucionais do Estado Moderno, sobretudo aquelas fixadas a partir dos novos pactos decretados ao final da Segunda Guerra Mundial, haja vista que se fundamentam na exigência pelo respeito, pela proteção, pela inviolabilidade e pela inerência da dignidade humana como a garantia da ordem política, da paz social, da justiça social e da solidariedade entre os homens. Exigência que se registra também na Constituição Federal Brasileira de 1988, cuja fundamentação também se encontra na dignidade humana (art. 1º - III). Na verdade, este deveria ser apresentado como o fundamento do Estado brasileiro, e não apenas como um dos seus fundamentos, defende Comparato (1997, p. 8).

Para melhor esclarecer a dignidade humana como fundamento dos direitos humanos, Comparato (1997) revisa os significados deste estatuto especificamente humano como um imperativo das culturas grega e judaica, que têm permeado o pensamento ocidental. Revela o autor que no regime judaico a dignidade humana reside na representação do homem como parte de Deus, o ser divino postado com poderes acima de tudo e de todos. Já na compreensão grega, a dignidade humana representa o estatuto de grandeza da raça humana como ser racional e reflexivo, com potencialidades e capacidades de construir tudo ao seu redor. Comparato (1997) tem o cuidado de mostrar a defesa da dignidade humana como o grande legado deixado pelos gregos, notadamente representado na literatura encontrada nas obras dos grandes tragediógrafos, cujo tema gira em torno da luta dos homens contra a dominação dos deuses sobre os homens e da submissão desses, consentida como própria de seres inferiores. A título de ilustração o autor cita duas passagens das tragédias gregas: uma retratada em *Antígona*⁴, de Sófocles, e a outra em *Prometeu Encadeado*, de Ésquilo, expressões “da racionalidade, que a tradição ocidental sempre considerou como atributo essencial do homem, [...] a partir do qual, de resto,

⁴ Comparato (1997) descreve com brevidade passagens destes clássicos da literatura grega que mostram claramente a construção social do pensamento ocidental que nos rege até hoje.

Descartes deu início a toda a filosofia moderna”, diz Comparato (1997, p. 10-11). Em seguida, explica o autor que a dignidade humana é plena de atributos específicos:

De qualquer modo, para definir a especificidade ontológica do ser humano, sobre a qual fundar a sua dignidade no mundo, a antropologia filosófica hodierna vai aos poucos estabelecendo um largo consenso sobre algumas características próprias do homem, a saber, a liberdade como fonte da vida ética, a autoconsciência, a sociabilidade, a historicidade e a unicidade existencial do ser humano (COMPARATO, 1997, p. 14).

Nessa trajetória de mostrar a dignidade humana como o valor ético universal de valorização do homem e fundamento dos direitos humanos, Comparato (1997, p. 19) parte para a formulação do conceito de direitos humanos enquanto a prescrição do respeito e da valorização do homem através da garantia do estatuto ético e universal da dignidade humana, definindo os direitos humanos como “direitos próprios de todos os homens, enquanto homens, à diferença dos demais direitos, que só existem e são reconhecidos em função de particularidades individuais ou sociais do sujeito”, sinalizando que se trata da garantia da integridade humana independentemente da condição social, econômica, política, cultural, religiosa ou outra qualquer situação ou posição em que se encontrem os indivíduos.

Assim como Mondaini (2008), Comparato (1997) também faz suas análises sob perspectivas epistemológicas não preocupadas com as determinações e natureza sociohistóricas, sociopolíticas e ideopolíticas dos direitos humanos enquanto mediação nas contradições das relações capitalistas, cujo enfoque teórico e filosófico é veementemente contestado pela crítica marxista que trata as categorias sociais sob os contextos sociohistóricos, desenvolvidos nas determinações em que são construídos e realizados de modo específico a um momento histórico por relações entre indivíduos, também determinadas na dinâmica do contexto social, que ultrapassa a compreensão dos direitos humanos como uma categoria referente apenas à garantia e valorização quanto à peculiar dignidade humana.

Entendendo que a crítica produzida pelas ciências sociais de fundações burguesas, sobretudo o direito, em defesa do desenvolvimento de uma sociedade moderna ocidental nos moldes do projeto civilizatório apresentado pela ilustração⁵,

⁵ Rouanet (1993, p. 9) explica a Ilustração como o movimento político e cultural europeu do século XVIII, responsável pela elaboração do “projeto moderno de civilização, [...] a partir de motivos da cultura judeu-clássica-cristã” e ancorado nos princípios liberais-democráticos capitalistas da universalidade, individualidade, autonomia e do Direito.

tem desenvolvido um lastro teórico e filosófico capaz de esclarecer a importância da afirmação dos direitos humanos na realização das relações sociais, em todos os seus aspectos, elaborando conceitos e fundamentos incentivadores da luta historicamente travada e registrada no mundo inteiro pela efetivação do respeito e garantia da dignidade humana como parâmetro de sociabilidade, fato notadamente confirmado na assertiva:

[...] de que os direitos humanos devem ser observados como o conjunto articulado e interdependente dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, fundados, para além da ideia de universalidade, no princípio da indivisibilidade e no horizonte da internacionalização, condição indispensável para a luta pela construção de uma cidadania global (MONDAINI, 2008, p. 8).

Este é o argumento central que permeia o real significado dos direitos humanos defendido pela burguesia e que ratifica a análise sobre os fundamentos demonstrados por Comparato (1997), cujo cerne está na universalidade da natureza humana, natureza essa marcada pela dignidade, condição que o homem carrega consigo independentemente de localização geográfica, ideologia, cultura ou marco histórico. Todavia, trata-se de uma universalidade reconhecida e defendida num determinado contexto histórico e apropriada por um projeto societal, manifesto em defesa do modo de produção capitalista e sua ordem civilizatória dominante, cimentada na soberania de uma classe social sobre outra, com o objetivo último de produzir o lucro à custa da exploração do trabalho do outro – o dominado.

É nessa acepção que Wolff (2015) legitima a preocupação do projeto civilizatório capitalista em insistir na afirmação dos direitos humanos como pauta de garantia da dignidade humana, numa tentativa ética de barrar as ações e os efeitos das contradições sociais inerentes ao modo de produção capitalista na formação da sua sociabilidade eminentemente mercadológica, que não valoriza o homem enquanto sujeito e que, por isso, não cessa de produzir uma realidade díspar dos preceitos dos direitos humanos, conforme mostra a autora:

O amplo catálogo de direitos ditados por legislações, tratados e declarações é contraposto pela persistência do trabalho escravo, dos preconceitos e discriminações de gênero, raça e etnia, pela expropriação de terras indígenas, enfim, por tantas formas de desigualdade e de iniquidade (WOLFF, 2015, p. 6).

Para esta autora, os direitos humanos fazem parte do elenco das determinações sociohistóricas da sociedade capitalista, criados em função do

combate das adversidades criadas pelo modo de produção capitalista àqueles e àquelas que dependem da venda da sua força de trabalho para sobreviver, em forma de lutas sociais que vêm avançando desde o início da modernidade até nossos dias, revelando que os direitos humanos “são movimentos inseridos e determinados pelo processo econômico e social, o que delinea seus aspectos éticos, políticos legais e institucionais”, ressalta Wolff (2015, p. 8).

Com uma dinâmica societal baseada na desigualdade e na injustiça social, provocada sempre pela exploração do ser humano por outro, o sistema capitalista se movimenta sobre uma base econômica que requer competição, forçando a luta individualista pela sobrevivência em meio à corrida desumana pelo lucro e pela expansão do mercado, em detrimento ao conforto e à satisfação das necessidades sociais humanas. E nessa batalha competitiva, a desigualdade passa a ser um resultado dos princípios econômicos que se difundem da organização do trabalho determinado pela política econômica, atingindo diretamente a vida das pessoas em geral e, principalmente, prejudicando suas oportunidades de desenvolvimento, sempre marcados pelas relações de exploração e submissão de classes.

Organizado nos princípios de posse e de competição, o que provoca aquilo que Marx (1818-1883) chamou de individualismo burguês, o capitalismo produz um sistema de valores que aponta para a realização de uma vida apreciável e bem-sucedida, manifestada nas relações sociais e no caráter individualista. Isso, sem dúvida, deturpa a natureza humana, distorcendo os verdadeiros valores humanos.

Lessa e Tonet (2008, p. 90) ressaltam que “a contradição essencial do capitalismo está na produção social da riqueza e na apropriação privada dessa mesma riqueza”, explicando que neste processo, para que a acumulação dessa riqueza seja apropriada de forma privada, a riqueza capitalista só pode ser realizada sob relações sociais, criando o visível ambiente de conflitos que permeia cotidianamente a sociedade capitalista, comumente observados nas corridas para a realização dos interesses pessoais em detrimento da coletividade.

Para Yamamoto e Carvalho (1983, p. 65), nestas relações contraditórias se formam a realidade social eminentemente capitalista, notadamente pautadas na “produção e reprodução da riqueza material, inseparável da criação e recriação das formas sociais de que se reveste”, uma vez que o capital se sustenta das relações sociais travadas entre os capitalistas e trabalhadores – produtivos, improdutivos e assalariados (LESSA, 2007), enquanto sujeitos representantes das classes sociais

incompatíveis organizadoras da sociedade burguesa. Incompatibilidade essa pautada “pelo caráter cada vez mais social da produção, contraposto à apropriação privada dos meios e dos produtos do trabalho alheio”, afirmam Iamamoto e Carvalho (1983, p. 66), perfazendo um regime de reprodução da dominação que, além de estabelecer as bases de organização da sociedade capitalista, refaz e reedita os conflitos de classes que se desdobram no que Marx chamou de luta de classes e, para a literatura do Serviço Social, desdobra-se num quadro denominado de “questão social” ou expressões da “questão social”, cujo entendimento perpassa pela relação de dominação de classe conforme vimos abaixo:

Do ponto de vista da população trabalhadora, este processo se expressa numa pauperização crescente em relação ao crescimento do capital. Não se trata, necessariamente, de pauperização absoluta, mas relativa à acumulação do capital, que atinge a globalidade da vida da classe trabalhadora. A exploração se expressa tanto nas condições de saúde, de habitação, como na degradação moral e intelectual do trabalhador; o tempo livre do trabalhador é cada vez menor, sendo absorvido pelo capital nas horas exatas de trabalho, no trabalho noturno que desorganiza a vida familiar. O período da infância se reduz pelo ingresso precoce de menores na atividade produtiva. As mulheres tornam-se trabalhadoras produtivas. Crescem, junto com a expansão dos equipamentos e máquinas modernas, os acidentes de trabalho, as vítimas da indústria. O processo de industrialização, ao atingir todo o cotidiano do operário, transforma-o num cotidiano de sofrimento, de luta pela sobrevivência. Esta luta pela sobrevivência se expressa também em confrontos com o capital, na busca de reduzir o processo de exploração, com vitórias parciais, mas significativas, da classe trabalhadora, como a jornada de oito horas de trabalho, a legislação trabalhista, o sindicalismo livre etc. A classe capitalista, zelosa de seus interesses, cuida para que as conquistas da classe trabalhadora não afetem visceralmente a continuidade da vida do capital (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 66-67).

Nessa passagem de uma das principais obras oferecida aos assistentes sociais sobre a dinâmica contraditória do modo de produção capitalista, além de corroborar o preceito marxista usualmente defendido pela crítica marxista, os autores nos mostram o quadro da realidade objetiva concreta dos percalços das contradições sociais do modo de produção capitalista na vida social cotidiana dos trabalhadores e seus segmentos, motivos dos conflitos de classe que precisam ser também administrados pela classe dominante no seu exercício de manutenção do regime capitalista e consecutiva dominação de classe. Conflitos que Lessa e Tonet (2008, p. 90) ilustram como “a luta de todos contra todos pela riqueza”, ou seja, conflitos sociais capazes de bloquear o desenvolvimento capitalista, forçando a burguesia a criar mecanismos de controle e repressão, impedindo a sua propagação e propondo condições de vida mais humanas à classe trabalhadora e a seus segmentos. Lessa e Tonet (2008) informam

que esses mecanismos de manutenção da reprodução do capital foram instalados com “a democracia burguesa e o Estado burguês”, circunstâncias também sinalizadas por Yamamoto e Carvalho (1983, p. 67), quando reconhecem os conflitos sociais capitalistas como um problema político a ser solucionado pela burguesia através do Estado, “o instrumento privilegiado do exercício de seu poder no conjunto da sociedade”. Privilégio esse calcado na “ilusão de que o Estado e o Direito são instituições sociais que representam os interesses de toda sociedade”, dizem Lessa e Tonet (2008, p. 101), mas que, na verdade, são instituições burguesas criadas para defender os interesses capitalistas.

Nesse nosso caso, desconhecer que a sociedade em seu conjunto não é homogênea enquanto for uma sociedade de classes fragmentada por interesses antagônicos – e que o Estado e o Direito estão a serviço das classes dominantes –, tem levado os trabalhadores a se iludirem com propostas políticas irrealizáveis, que buscam eliminar o caráter de classe do Estado e do Direito e a humanizar o capitalismo (LESSA; TONET, 2008, p. 102).

É por compartilhar com essa aceção colocada por Lessa e Tonet (2008), cujo teor reflete sobre as funções políticas e ideológicas do Direito e do Estado no processo de manutenção do predomínio capitalista expresso, sobretudo, na relação de dominação de classe sustentadora deste predomínio, que Wolff (2015, p. 13) apresenta os direitos humanos “como processos de lutas sociais e coletivas para a construção de espaços sociais que possibilitem o empoderamento de todos para construir, de forma plural, uma vida digna de ser vivida.”

Vimos, assim, na concepção de Wolff (2015), a consideração de que os direitos humanos, além de representarem expressões legais e institucionais do poder capitalista na relação Estado e sociedade, também expressam o movimento da luta de classes, pautada na oposição à injustiça e desigualdade social que permeia o desenvolvimento capitalista e contorna a sociabilidade implementada por este modo de produção dominante no mundo, indicando, assim, “os direitos humanos como movimentos inseridos e determinados pelo processo econômico e social, o qual delinea seus aspectos éticos, políticos, legais e institucionais” (WOLFF, 2015, p. 7-8).

2.2 A crítica marxista dos direitos humanos e sua correlação com a cidadania e as políticas públicas e sociais

Com Wolff (2015), voltamos à análise dos direitos humanos alinhada à interpretação materialista histórico-dialética da realidade social e sociohistórica da sociedade burguesa, que, diante da explosão de contradições sociais, passa a clamar por condições humanas de vida social a serem estabelecidas pelo Estado, como forma de amenizar as distorções desumanas que assolam a realidade da classe trabalhadora, sobretudo, a partir da instalação do capitalismo monopolista. Interpretação essa que demonstra claramente o contraste na natureza dessa formalidade estatal, haja vista seu escamoteado compromisso político com a classe social dominante.

Um exemplo das contradições que envolve os direitos humanos é a igualdade do direito de posse, que foi postulada e garantida pela burguesia em oposição aos preceitos feudais. Mas a propriedade privada mostrou ser, desde a inauguração da sociedade capitalista industrial, um princípio absoluto e inalienável para alguns e meramente formal para outros. Vislumbra-se aí a base de todo o conhecido processo de exploração que serviu de justificação para uma história de hierarquias e privilégios e que colocou por terra o possível conteúdo transformador da realidade dos direitos conquistados naquele momento (WOLFF, 2015, p. 9).

Trilhando pela lógica materialista, a autora faz recomendações para se compreender a natureza, as atribuições e as significações dos direitos humanos, indicando a imprescindibilidade de se considerar algumas determinações próprias da sociedade moderna, erguida sob a égide do capitalismo monopolista e suas promessas de igualdade, justiça social e cidadania. Sendo assim, conhecer os direitos humanos exige conhecer as suas determinações sociais e “da totalidade da vida social que estabelecem mediações para a constituição e para a (não) efetivação de leis”, diz Wolff (2015, p. 11). O que exige, ainda, conhecer no âmago da dinâmica da sociedade capitalista suas contradições, suas excludências e seu caráter essencialmente desigual, no que diz respeito aos “seus limites postos para a realização de processos mais justos e igualitários” (WOLFF, p. 12) entre as classes sociais que conformam esta sociedade.

Para Wolff (2015, p. 12), “há uma enorme distância existente entre os princípios legais que propugnam a igualdade e a realidade de desigualdades que determinam a existência de dimensões de exclusão”. Com essas ponderações, a autora nos conduz

diretamente ao pensamento marxiano, cuja essência materialista expõe o âmago paradoxal do modo de produção capitalista ao tratar os direitos humanos e sociais.

Ainda na sua juventude, Marx abre o debate sobre os direitos humanos previstos nos ideários legalistas impressos pela nascente burguesia, envoltos em tamanha complexidade, capaz de confundir seus próprios afiliados. Visando esclarecer as perceptíveis contradições no raciocínio do seu contemporâneo Bruno Bauer (1809-1882)⁶, filósofo, teólogo e historiador alemão, burguês idealista, hegeliano de esquerda, quando se posiciona sobre a emancipação política dos judeus, com os argumentos de que a cidadania dos judeus alemães é algo impossível, assim como seria impossível para qualquer humano que não fosse cristão, pois tal condição cívico-política só pode ser dada pelo Estado. E como o Estado alemão (Prussiano, na época) é cristão, Bauer faz a crítica à falta de liberdade e cidadania aos não cristãos, alegando que a emancipação política como condição dada pelo Estado, como entidade cristã, só é permitida aos cristãos.

Marx faz a crítica à premissa de Bauer. Em 1843, escreve *Para a Questão Judaica* (2009), “à altura dos seus 25 anos”, como relata Paulo Netto (2009, p. 9). Contrastando a tese de Bauer, o jovem pensador materialista começa a criticar as considerações sobre a natureza do Estado cristão. Para Marx (2009, p. 40), legitimar o Estado cristão significa reconhecer “o regime de subjugação geral”, já que tal organismo tem servido apenas para oferecer direitos exclusivos à burguesia, que enquanto classe social cristã passa a usufruir da emancipação política, apenas.

A que título pretendeis vós, judeus, portanto, a emancipação? Por causa da vossa religião? Ela é inimiga mortal da religião do Estado. Como cidadãos de Estado [Staatsbürger]? Na Alemanha não há nenhuns cidadãos de Estado. Como homens? Vós não sois homens nenhuns, tão pouco quanto aqueles para que apelais (MARX, 2009, p. 41).

De fato, ao mostrar a tendência política do Estado Alemão em oferecer proteção restrita à classe dominante, Marx (2009, p. 42-44) revela duas contradições no sistema político burguês. Uma é a associação do Estado enquanto poder político com a religião, como forma de fortalecer e assegurar o controle da dominação de classe. E a outra, a dependência da emancipação humana a um modelo de Estado que

⁶ Filósofo alemão, que participou do grupo dos jovens hegelianos e dedicou sua vida aos estudos dos evangélicos e da religião cristã para refutá-los como verdade histórica, foi alvo de crítica de Marx devido a sua defesa de um estado secular para a completa emancipação dos homens, defendia a liberdade religiosa como forma de se atingir a emancipação.

atenda à universalidade humana. Para ele, essa “é a questão da relação da religião com o Estado, [a questão] da contradição do constrangimento [Befangenheit] religioso e da emancipação política”. E, jamais, da emancipação humana. Pois, para oferecer espaço de emancipação humana, o Estado burguês alemão há de “ser ele próprio emancipado”, diz Marx (2009, p. 42), uma vez que “o Estado que pressupõe a religião ainda não é nenhum estado verdadeiro, nenhum [Estado] real”, conclui Marx (2009, p. 44).

Ao apontar tais contradições, Marx marca seu entendimento de que os direitos, integrados na emancipação política conquistada pela burguesia, são limitados porque não satisfazem as necessidades humanas, pois representam direitos ainda não humanizados, incapazes de proporcionar a emancipação humana. A partir daqui, Marx inicia sua concepção de Estado, firmada em “Crítica à Filosofia do Direito de Hegel”, de 1843, no mesmo ano em que conclui “Para a Questão Judaica” e continuada até a sua maturidade, como ele mostra no Prefácio de “Contribuição à Crítica da Economia Política”, em 1859, quando diz que os estudos sobre a economia burguesa tratados naquele volume estiveram centrados no Capital e no Estado.

Prosseguindo no debate sobre o Estado em “Para a Questão Judaica”, Marx chega à questão do direito e da emancipação humana. Diz que no Estado formado pela religião é a religião o instrumento de dominação. “Esse Estado – tanto quanto o lixo humano sobre que se baseia – cai numa contradição dolorosa [...] que ele não só observa, como também nem sequer pode observar, se não quiser se dissolver completamente como Estado” (MARX, 2009, p. 57).

Emaranhado nessa torturante contradição, o Estado religioso que Marx já afirmou não possuir a natureza social necessariamente humana torna-se um instrumento de falsificação da realidade, sem os méritos para receber confiança da sociedade, permanecendo como uma instância problemática – a instância da alienação.

No chamado Estado cristão, vale decerto a alienação [Entfremdung], mas não o homem. O único homem que vale – o rei – é um [homem] especificamente diferente dos outros homens, para além de [constituir] ainda ele próprio um ser religioso que se conecta diretamente com o Céu, com Deus. As ligações que aqui dominam são ainda ligações de fé. O espírito religioso, portanto, ainda não se mundanizou realmente (MARX, 2009, p. 58).

Ratificando a natureza fantasiosa do Estado de sua época, isento de humanismo, uma instância social que separa o homem do homem, ou seja, que nega

a sua natureza material, Marx cresce no embate com a mentalidade idealista hegeliana burguesa que mantém a dominação da sociedade pelo espírito da fé, e não pelas relações democráticas, de garantia dos direitos, uma forma de dominação que mantém “a soberania do homem [...] como uma essência estranha, diferenciada da do homem real [...]”, diz Marx (2009, p. 59), totalmente avessa à vida social democrática, plenamente humana, cuja presença do homem é real e concreta em relações que perfazem a “realidade sensível, presente, máxima mundana”, conclui Marx (2009, p. 59).

Criticando o Estado religioso germânico como o patamar do poder e da emancipação política, Marx (2009, p. 59) começa a mostrar que a cidadania almejada pelo homem burguês, até então, está por ser alcançada. Já que o “Estado é apenas uma parte da contradição mundana universal entre o Estado político e a sociedade civil [...]. A emancipação do Estado relativamente à religião não é a emancipação do homem real relativamente a religião”, ratificando que a emancipação política não significa emancipação humana.

A emancipação humana, segundo Marx (2009), tira o homem do constrangimento da emancipação política, porque ela lhe assegura direitos humanos, que estão muito além dos simples direitos cívicos – dos direitos dos cidadãos.

Consideramos, por um instante, os chamados direitos humanos e, decerto, os direitos humanos na sua figura autêntica, na figura que eles possuem nos seus descobridores, os norte-americanos e os franceses! Em parte, esses direitos humanos são direitos políticos, direitos que só podem ser exercidos na comunidade [Gemeinschaft] com outros. A participação na comunidade [Gemeinswesen] e, decerto, na comunidade política, no sistema de Estado, forma o seu conteúdo. Caem na categoria da liberdade política, na categoria dos direitos cívicos, às quais de modo algum pressupõem, como vimos, a supressão positiva, e sem contradição, da religião, [...]. Resta considerar a outra parte dos direitos humanos, os droits de l'homme [direitos do homem – francês], na medida em que eles são diferentes dos droitsducitoyan [direitos do cidadão – francês] (MARX, 2009, p. 61).

Aqui Marx enfatiza a diferença entre a emancipação política da emancipação humana, como instâncias sociais de direitos vivenciados na esfera da sociedade e do Estado. A emancipação política nada mais é que o desfrute dos direitos cívicos próprios da burguesia, conquistados junto com seu poder político e econômico – à imagem da sociedade francesa e norte-americana, organizada sob o individualismo burguês. Enquanto a emancipação humana é a realização dos direitos dos homens, a vivência social da liberdade.

Ao final de sua reflexão, Marx chega à solução da complexa contradição entre

a emancipação política e a emancipação humana. Explica que, embora a fé e a religiosidade sejam um direito universal, o problema do Estado religioso é próprio da sociedade burguesa, da política burguesa, fato que coloca os direitos dos homens como direitos dos cidadãos.

Antes de tudo, constatemos o fato de que os chamados direitos do homem, os *droits de l'homme*, diferentemente dos *droits du citoyen*, não são outra coisa senão os direitos do membro da sociedade civil [burguesa, *bürgerliche Gesellschaft*], i. e. do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade (MARX, 2009, p. 63).

Esses direitos do homem ou do cidadão burguês consistem na liberdade, na segurança e na propriedade. Situações que Marx explica serem impraticáveis no contexto da sociedade capitalista e do Estado burguês, já que todos os três privilégios são reivindicados para garantir a propriedade privada, cuja manutenção é essencial no modo de produção capitalista para sustentar a liberdade e a segurança.

Trindade (2011) ressalta que Marx revela o homem burguês como o sujeito de direito e de cidadania da sociedade de sua época e o Estado como o instrumento de classe da burguesia, capaz de implementar os direitos. Não podemos esquecer que a burguesia havia revolucionado o modo de produção feudal, entretanto, ao consolidar sua hegemonia, nunca mudou seus princípios. Manteve-os mesmo enfrentando as contradições insolúveis de classe social do modo de produção capitalista. Por isso, a partir da fase monopolista do capital, o Estado burguês é requisitado a entrar na cena do desenvolvimento econômico capitalista. E, “como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções”, diz Paulo Netto (2006, p.25).

O Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (PAULO NETTO, 2006, p. 27).

A partir dessa ampliação de funções, o Estado passa a ocupar o lugar de mediador dos direitos humanos, sociais e de cidadania. Legitima-se como instância sociopolítica de institucionalização dos direitos das políticas públicas e sociais com o poder de estruturar o projeto burguês de conciliação de classes, desenvolvido em prol da dominação capitalista.

Para Paulo Netto (2006), com a ampliação das funções do Estado, a sociedade

capitalista experimenta as determinações das formalidades jurídicas em nome dos direitos humanos e da cidadania por meio das políticas sociais. É o momento de oferecer a cidadania do homem burguês ao homem trabalhador e suas franjas. É o momento de reconhecer a “questão social” como objeto das políticas sociais.

Políticas sociais como instrumentos de garantia de direitos humanos, sociais e de cidadania à classe trabalhadora que Paniago (1997, p. 151) esclarece como prática sociopolítica que traz o ideário burguês para o seio do proletariado, cujo sentido é promover igualdade a todos, por meio dos direitos sociais, civis e políticos. No entanto, na “luta contra a desigualdade social, não compreende a eliminação de sua base fundante, a propriedade privada”, já que no mundo capitalista não há como renunciar ao lucro e à propriedade, apenas estabelecer pactos de classe social, cujas políticas sociais passam a representar a vontade e a responsabilidade de todos em consonância com as determinações do Estado.

3 OS DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XX

Neste capítulo franqueamos informações necessárias à elaboração do delineamento dos procedimentos desenvolvidos pelos direitos humanos na contemporaneidade. Vamos procurar mostrar os significados e as formas como os direitos humanos têm sido desenvolvidos na sociabilidade capitalista nos dois últimos séculos ocidentais, notadamente em período de grandes evidências dos sintomas de auges e decadências civilizatórias do modo de produção capitalista e seus contornos políticos, econômicos e sociais, tendo os direitos humanos como um dos principais recursos de manutenção da ordem social dominante.

Para atingir esse alvo, colocamos em debate as cartas jurídicas mais importantes na formação sociohistórica da sociedade brasileira dentro do perfil social traçado para as coletividades se desenvolverem segundo a ordem imposta pelo modo de produção capitalista e suas capilaridades políticas e ideológicas determinadas às classes sociais que organizam esta configuração societal dominante.

Em seguida mostraremos os direitos humanos na sua principal manifestação jurídica de organização da sociabilidade burguesa, configurada na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, e as influências que se preponderaram na tentativa brasileira de formação de uma sociedade contornada pelo Estado de Direitos através da proposição da Constituição Federal de 1988. E, finalizaremos, resgatando os desempenhos dos direitos humanos no Brasil neoliberal.

3.1 A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Principal documento do sistema Global de Direitos Humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi adotada e proclamada pela resolução 217-A, da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948. É importante dizer que a DUDH não foi aprovada sob a forma regular de tratado ou convenção, mas sob a forma de resolução. E logo de saída considera, no seu texto introdutório, que o reconhecimento da “dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. Ou seja, o preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos aponta que a dignidade dos sujeitos deve ser o elemento central, como fundamento de toda a comunidade internacional.

Em verdade, foram as guerras mundiais que impactaram o surgimento da DUDH e contribuíram para ela, culminando na internacionalização dos direitos humanos. Isso é perfeitamente visível na leitura (ainda do preâmbulo), que diz:

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2000, p. 01).

Ou ainda da passagem que diz considerar essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja “compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão”, por isso considera “essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações”.

Percebe-se, portanto, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, uma pretensão de que todos os povos estabeleçam relações amigáveis, compreendendo a importância e a necessidade de proclamar e defender os direitos humanos e as liberdades individuais:

Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a desenvolver, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades, considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2000, p. 02).

Isto posto, é então proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas a Magna Carta (Declaração Universal dos Direitos Humanos), que ainda implementa, como parte dos direitos previstos na Declaração, uma pauta relacionada à educação, como elemento importante (também) dos Direitos Humanos:

Como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sobre sua jurisdição (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2000, p. 03).

De fato, algumas frases dos sete recitais do preâmbulo da DUDH são

dedicadas ao passado, diz Baets (2010, p. 88). Mas ele observa que os abusos do passado são condenados em termos gerais. Com relação ao segundo recital, que fala que “o desprezo aos direitos humanos resultaram em atos bárbaros, ultrajando a consciência da raça humana”, este autor acredita que a Declaração Universal dos Direitos Humanos enquadra suas referências ao passado, tão anacronicamente quanto possível. Isso porque, segundo ele:

É evidente, a partir dos registros oficiais, entretanto, que o ultraje moral às violações dos direitos humanos da Segunda Guerra Mundial, especialmente o Holocausto, estava incessantemente nas mentes dos responsáveis pelo rascunho, e formou o verdadeiro catalisador para a DUDH (BAETS, 2010, p. 88).

Para Marcel Scholz (2017, p. 217), este documento (a DUDH), que se queria universal, nada mais era do que uma resolução manifesta ao clima político e social que o mundo vivenciava no pós-guerra, “era uma manifestação dialética, um protesto oficial perante a experiência dos campos de concentração e do holocausto”. Para ele:

A ONU enquanto uma instituição fundada sob os auspícios de uma consciência ocidental – que visa, segundo seus objetivos centrais, salvaguardar a paz e a segurança internacionais – representada majoritariamente pelos líderes europeus e estadunidenses na ONU, precisava dar uma resposta aos países periféricos – à época a organização possuía 56 membros – demonstrando que sua visão de mundo não tolerava as atrocidades nazifascistas (MARCEL SHOLZ, 2017, p.217).

O terceiro recital da DUDH também tem ecos históricos, afirma Baets (2010, p. 88). Para ele, “em linguagem firme, a ONU condena a ditadura e permite, como um último recurso, rebelião contra a tirania e a opressão”. Além disso:

Como uma refutação adicional da ditadura, a DUDH adota uma teoria cautelosa de democracia política em seu artigo 21 (“a vontade do povo deverá ser a base da autoridade de governo”) e usa o termo “sociedade democrática” explicitamente em seu artigo 29. Em sucessivos rascunhos da DUDH, o chamado para se rebelar contra a tirania foi primeiramente inserido na própria lista de direitos, mas, mais tarde, depois de muita discussão, “rebaixado” ao preâmbulo: alguns temeram que a expressão, se declarada muito explicitamente, causaria abusos com o propósito de subversão e incitação à anarquia. Todavia, ela ecoou poderosamente as ideias de vários filósofos do início da modernidade, da Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776 e da francesa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Essas declarações históricas mencionaram o direito de se rebelar como um princípio supremo no contrato entre o governante e o governado (BAETS, 2010, p. 89).

Baets (2010) explica, no entanto, que mais tarde, no artigo 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o termo “sociedade democrática” veio

substituir a expressão “estado democrático”. Para este autor, justamente por ter uma aplicação universal, a DUDH é uma fonte de direitos para todos os seres humanos. Mas admite que a carta “contém uma visão resumida e abstrata da história, que foi omitida mais tarde nos outros pactos, mas que reapareceu em outros textos-chave” (BAETS, 2010, p. 89).

Para Comparato (2010, p.137), a Declaração Universal de 1948 representa a culminância de um processo ético que, iniciado com a Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, levou ao reconhecimento da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa, isto é:

Como fonte de todos os valores, independentemente das diferenças de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição, como se diz em seu artigo II. E esse reconhecimento universal da igualdade humana só foi possível quando, ao término da mais desumanizadora guerra de toda a História, percebeu-se que a ideia de superioridade de uma raça, de uma classe social, de uma cultura ou de uma religião, sobre todas as demais, põe em risco a própria sobrevivência da humanidade (COMPARATO, 2010, p. 137).

Comparato (2010) esclarece que foi durante o período axial da História que despontou a ideia de uma igualdade essencial entre todos os homens. Mas foram necessários vinte e cinco séculos para que a primeira organização internacional a englobar a quase-totalidade dos povos da Terra proclamasse, na “abertura de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (COMPARATO, 2010, p. 10).

Para Martin e Oliveira (2019, p. 36), a declaração é um marco normativo “que serve de pressuposto para as condutas de estatais e cidadãos. Os princípios nela contidos têm a função de inspirar e balizar o comportamento dos indivíduos”. Os Direitos Humanos, segundo eles, são históricos, mas:

Mudam através do tempo de acordo com as necessidades e circunstâncias específicas de cada momento. A ideia de Direitos Humanos como conhecemos atualmente é recente, porém, tem precedentes históricos nascidos sob o amparo do pensamento liberal moderno. Anterior ao documento que conhecemos hoje como Declaração Universal dos Direitos Humanos, pode-se citar a Carta Magna, de 1215, que delimitava o poder dos monarcas ingleses e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que estabeleceu igualdade jurídica dos homens em meio ao processo da Revolução Francesa. O documento que nos referênciamos hoje, promulgado pela ONU em 1948, foi formulado em meio ao pós-guerra da Segunda Guerra Mundial (MARTIN; OLIVEIRA, 2019, p. 36).

Estes autores complementam ainda que a DUDH não tem força de lei, mas a partir dela “se formularam uma série de constituições e tratados internacionais voltados aos direitos das crianças, ao combate à tortura e à discriminação racial e de gênero” (MARTIN; OLIVEIRA, 2019, p. 36). Segundo eles:

No Brasil, há inúmeras organizações que se articulam em torno da defesa e promoção dos Direitos Humanos. A atuação dessas organizações foi importantíssima na denúncia dos crimes cometidos durante o regime militar e ainda hoje continuam essenciais no debate público sobre a violação desses direitos, que atinge, especialmente, grupos em situação de vulnerabilidade (MARTIN; OLIVEIRA, 2019, p. 37).

Flávia Piovesan (2008, p. 06) relembra a quão dicotômica se apresentava, anteriormente à DUDH, a linguagem dos direitos. De um lado, direitos civis e políticos e, do outro, direitos sociais, econômicos e culturais. E considera que nesse contexto:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 introduz extraordinária inovação, ao conter uma linguagem de direitos até então inédita. Combinando o discurso liberal da cidadania com o discurso social, a Declaração passa a elencar tanto direitos civis e políticos (artigos 3 a 21), como direitos sociais, econômicos e culturais (artigos 22 a 28), afirmando a concepção contemporânea de direitos humanos” (PIOVESAN, 2008, p. 06).

Segundo Lesbaupin (1984, p. 71), além do Preâmbulo, a DUDH está composta em duas grandes partes, em que a primeira está subdividida em duas seções. A primeira parte são os Direitos individuais (artigo 1 ao 21) e a segunda são os Direitos sociais e econômicos (artigo 22 a 27). Sobre o artigo 1º, ele destaca a liberdade e igualdade de direitos de todos os seres humanos. Sobre o artigo 2º, a recusa de qualquer discriminação ou distinção.

Sobre a primeira seção contida na primeira parte, que fala da Liberdade individual ou Segurança (artigos 3 ao 12), o autor destaca:

Direito à vida, à segurança (art. 3º), abolição da escravidão (art. 4º), condenação da tortura (art. 5º), reconhecimento da personalidade jurídica (art. 6º), igualdade perante a lei (art. 7º), direito a recurso junto às jurisdições competentes (art. 8º), garantias contra a arbitrariedade (art. 9º), imparcialidade da justiça (art. 10º), presunção de inocência (art. 11º), respeito à vida privada (art. 12º) (LESBAUPIN, 1984, p. 72).

A segunda seção contida ainda na primeira parte da DUDH, segundo Lesbaupin (1984), fala sobre as Liberdades públicas e políticas (artigos 13 a 21):

Liberdade de circulação e de expatriação (art. 13º), direito de asilo (art. 14º), direito à nacionalidade (art. 15º), direito ao casamento e à família (art. 16º),

direito à propriedade (art. 17º), liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art. 18º), liberdade de opinião e de expressão (art. 19º), liberdade de reunião e de associação (art. 20º), direitos e responsabilidades cívicas (art.21º) (LESBAUPIN, 1984, p. 72).

Sobre a segunda parte da DUDH, que trata dos Direitos sociais e econômicos (artigos 22 a 27), este autor elenca:

Direito à segurança social e direitos econômicos, sociais e culturais (art. 22º), direito ao trabalho, ao salário, à organização sindical (art. 23º), duração do trabalho e lazer (art. 24º), direito a um padrão de vida que assegure saúde e bem-estar: alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, serviços sociais, assistência na doença, no desemprego, na velhice (art. 25º), direito à educação (art. 26º), direito à cultura (art. 27º) (LESBAUPIN, 1984, p. 72).

O artigo 28, explica Lesbaupin (1984, p. 72), afirma o direito a uma ordem social e internacional que garanta os direitos e o art. 29 afirma que todo homem tem deveres para com a unidade. Sobre o último artigo (30), da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o autor esclarece que ele formula o princípio da oposição da Declaração a todo ato que vise à destruição das liberdades.

Segundo Lesbaupin (1984, p. 74), não há dúvida de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é um avanço face às declarações de fins do século XVIII. Pois, para ele:

Já não se trata apenas de estabelecer limitações ao poder do Estado. Trata-se de estabelecer também o que o homem necessita para sua realização e que o Estado deve propiciar. Os direitos e liberdades clássicos estão presentes, mas abre-se um espaço para os direitos econômicos e sociais. A inserção destes últimos representa a entrada de uma concepção dos direitos humanos que se contrapõe à concepção liberal. Na Declaração Universal, ambas as concepções estão presentes (LESBAUPIN, 1984, p. 74).

Flávia Piovesan (2008, p. 05) considera que, enquanto reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Citando Hannah Arendt, a autora relembra que os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução. Ela prossegue em sua argumentação, dizendo que os Direitos Humanos:

Refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. No dizer de Joaquín Herrera Flores, compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. Invocam uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana. No mesmo sentido, Celso Lafer, lembrando Daniele Lochak, realça que os direitos humanos não traduzem uma história linear, não compõem a história de uma marcha triunfal, nem a história de uma causa perdida de antemão, mas a história de um combate (PIOVESAN, 2008, p. 05).

Acompanhando o pensamento de Joaquim Herrera Flores (2009) sobre os Direitos Humanos, pergunta-se: o que será que está por trás, o que está contido na frase: “compôr uma racionalidade de resistência, por meio de processos que abrem espaços de luta pela dignidade humana”? Para começar a falar disso, o próprio Herrera Flores (2009) explica o que já mencionamos anteriormente, que tanto a DUDH como os outros pactos se situavam no “contexto da Guerra Fria, entre dois grandes sistemas de relações sociais que se enfrentavam para conseguir a hegemonia mundial” (FLORES, 2009, p. 24). Da mesma maneira:

Tais textos surgiram numa época em que, junto aos tímidos e controlados processos de descolonização, colocavam-se em prática políticas públicas decididamente interventoras sobre as consequências mais perversas da aplicação do mercado à sociedade. Naqueles tempos, proliferavam as empresas públicas, as negociações estatais entre sindicatos e governos a respeito das condições de trabalho nas empresas e, obviamente, uma produção legislativa tendente a reconhecer cada vez mais direitos à cidadania dos países, sobretudo, mais desenvolvidos. Ademais, os textos citados tiveram que conviver com o final dos processos descolonizadores e o progressivo surgimento de novas nacionalidades e novos atores internacionais (FLORES, 2009, p. 24).

Mas, atualmente, estamos diante de um novo contexto social, econômico, político e cultural, prossegue explicando Herrera Flores (2009, p. 24), que, para “fixar uma data de início, se desenvolve politicamente a partir da queda do Muro de Berlim e do anúncio do “fim da história”, por parte dos autoproclamados vencedores da Guerra Fria”. E neste novo contexto:

Vê-se uma paralisação das medidas interventoras por parte do Estado em relação às atividades econômicas. Se há quatro décadas o Estado controlava as consequências do mercado (poluição, destruição do patrimônio histórico-artístico, etc.) aplicando medidas interventoras, na atualidade é o mercado que impõe as regras ao Estado por meio de instituições globais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e, sobretudo, a Organização Mundial do Comércio (FLORES, 2009, p. 24).

Ou seja, para Joaquim Herrera Flores (2009, p. 24), de um modo sutil, mas contínuo, assistimos durante as últimas décadas:

À substituição dos direitos obtidos (garantias jurídicas para acesso a determinados bens, como o emprego ou as formas de contratação trabalhista) por aquilo que agora se denominam “liberdades” (entre as quais, se destaca a liberdade de trabalhar, que, como tal, não exige políticas públicas de intervenção). Em definitivo, entramos num contexto em que a extensão e a generalização do mercado – que se proclama falaciosamente como “livre” – fazem com que os direitos comecem a ser considerados como “custos sociais” das empresas, que devem suprimi-los em nome da competitividade (FLORES, 2009, p. 25).

Para este autor, toda essa nova problemática faz com que grande parte da literatura relacionada com os direitos “exija uma “teoria” que dê atenção especial aos contextos concretos em que vivemos e uma “prática” – educativa e social – de acordo com o presente que estamos atravessando” (FLORES, 2009, p. 25). Ou seja:

A deterioração do meio ambiente, as injustiças propiciadas por um comércio e por um consumo indiscriminado e desigual, a continuidade de uma cultura de violências e guerras, a realidade das relações transculturais e das deficiências em matéria de saúde e de convivência individual e social que sofrem quatro quintos da humanidade obrigam-nos a pensar e, conseqüentemente, a apresentar os direitos desde uma perspectiva nova, integradora, crítica e contextualizada em práticas sociais emancipadoras (FLORES, 2009, p. 25).

Herrera Flores (2009, p. 26) questiona se, na contemporaneidade, estamos diante de direitos conquistados, de fato, ou diante de práticas para acesso aos bens? Ele pensa numa concepção “*a priori*” dos direitos humanos, em que todos os homens têm direitos, antes mesmo de ter as capacidades e as condições adequadas para poder exercê-los. Contudo, afirma o autor, as pessoas que lutam por eles “acabam desencantadas, pois, apesar de nos dizerem que *temos* direitos, a imensa maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condição material para isso” (FLORES, 2009, p. 27).

Percorrendo (um pouco mais) uma reflexão crítica sobre os Direitos Humanos, voltaremos a Lesbaupin (1984), quando esse afirma que os direitos individuais ocupam um lugar dominante na DUDH:

Basta ver que os direitos sociais são enumerados em apenas 6 artigos entre os 30 da Declaração. Os direitos sociais passam a fazer parte dos direitos humanos, mas subordinados aos direitos individuais. Está presente o direito à propriedade, que é o articulador dos demais direitos individuais na concepção liberal. A igualdade continua a ser igualdade perante a lei, portanto, uma igualdade formal. Reconhece-se, pois, formalmente, uma série de direitos e liberdades, sem que se entre no mérito de como é possível realizá-los (LESBAUPIN, 1984, p. 74).

Com o direito de propriedade, analisa o autor, “estabelecido inclusive sem nenhuma especificação ou limitação, abrem-se as portas à desigualdade social” (LESBAUPIN, 1984, p. 74).

A partir daí, os demais artigos, ao afirmarem direitos iguais, se tornam formais. A participação no governo (art. 21), por exemplo, numa sociedade em que existe uma minoria proprietária e uma maioria destituída de propriedade, será necessariamente maior por parte daquela minoria. As condições de trabalho e remuneração (art. 23), não podem ser as mesmas

para os que detêm os meios de produção e para os que só detêm sua força de trabalho. Em suma, os direitos humanos tal como estão expostos na Declaração Universal, permitem a existência de democracias formais, em que os direitos e liberdades são reconhecidos em abstrato, mas, de fato, não podem ser concretizados para muitos (LESBAUPIN, 1984, p. 75).

Vamos então aproveitar e percorrer (um pouco) o pensamento de Boaventura de Sousa Santos (1989), cujas ideias defendem a necessidade de uma nova concepção de direitos, uma concepção mais humana, melhor dizendo, direitos em que os sujeitos precisam ser (e estar) conscientes de sua condição humana. Trata-se de uma crítica socialdemocrata, que acompanha os movimentos das conjunturas atuais afetadas pela crise capitalista estrutural que acirra as contradições sociais, aumentando as manifestações da questão social e solapando a vida social da maioria vivente na escassez das necessidades básicas.

Boaventura de Sousa Santos (1989) afirma que os direitos humanos são parte integrante do projeto da modernidade, projeto esse que “se sustenta em dois pilares: o pilar da regulação social e o pilar da emancipação social, cada um deles constituído por três princípios ou lógicas” (SANTOS, 1989, p. 3). A saber:

O pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado, pelo princípio do mercado e pelo princípio da comunidade. O pilar da emancipação é constituído por três lógicas ou tipos de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura, a racionalidade moral-prática da ética e do direito e a racionalidade cognitiva-instrumental da ciência e da técnica (SANTOS, 1989, p. 3).

É um projeto que tem por objetivo “vincular o pilar da regulação ao pilar da emancipação e de os vincular a ambos à concretização de objetivos práticos de racionalização global da vida coletiva e da vida individual”, afirma Santos (1989, p. 3).

Ele também explica que esta dupla vinculação visa assegurar o “desenvolvimento harmonioso de valores tendencialmente contraditórios, da justiça e da autonomia, da solidariedade e da identidade, da emancipação e da subjetividade, da igualdade e da liberdade” (SANTOS, 1989, p. 3). Boaventura de Sousa Santos até considera que as possibilidades de realização destes valores são infinitas, mas, por o serem, “contemplam tanto o excesso das promessas como o déficit do seu cumprimento”. Para ele:

Os direitos humanos são talvez uma das promessas mais amplamente cumpridas; no entanto, aqui também é fácil detectar os déficits de cumprimento os quais se tem, de resto, agravado em tempos recentes com a crise global do projeto da modernidade (SANTOS, 1989, p. 3).

Para este autor, é preciso analisar o conteúdo dos direitos humanos e perceber que as conquistas, efetivamente consolidadas, apesar da sua aspiração universalista, “sempre estiveram subordinadas às exigências do capitalismo nos países centrais, na medida em que procuraram confrontar as suas consequências e não as suas causas” (SANTOS, 1989, p. 4).

Segundo Santos (1989, p. 5), as relações sociais capitalistas (que ele divide em três períodos do capitalismo) geram três formas específicas de desigualdade: a desigualdade política, que se traduz no conceito de dominação; a desigualdade socioeconômica, que se traduz no conceito de exploração; e a desigualdade simbólico-cultural, que se traduz no conceito de alienação. Ele explica:

As lutas pelos direitos humanos no período do capitalismo liberal visaram confrontar e democratizar, na medida do possível, a forma política das relações sociais capitalistas, isto é, a dominação. As lutas do período do capitalismo organizado tiveram como alvo privilegiado a forma social econômica destas relações e, portanto, a exploração. Por último, as lutas do período do capitalismo desorganizado têm vindo a incidir prevalentemente na dimensão simbólico-cultural das desigualdades, isto é, na alienação. O valor democrático dominante por detrás das lutas sociais pelos direitos humanos, foi, no primeiro período, a liberdade, no segundo, a igualdade e no terceiro, a autonomia e a subjetividade (SANTOS, 1989, p. 5).

Na pós-modernidade, começa a predominar um pensamento de emancipação concreta, afirma ainda Boaventura de Sousa Santos (1989, p. 9), “um pensamento contextual, que não recusa o carácter utópico dos direitos humanos, mas exige que a sua utopia, por mais radical, se traduza num cotidiano diferente, num mapa de um novo modo de vida mais autêntico”. Paralelamente:

Torna-se cada vez mais evidente que a luta contra a dominação e a exploração só é eficaz enquanto luta contra a alienação. Esta emergência do contexto significa, antes de mais, a revalorização da sociologia dos direitos humanos. Não se desconhece que as declarações dos direitos humanos têm eficácia simbólica em si mesmas, mas exige-se que essa eficácia não se obtenha à custa da ocultação da discrepância entre tais declarações e a vida prática dos cidadãos; exige-se, em suma, que os direitos humanos sejam efetivamente aplicados. O projeto da modernidade sacralizou o direito e trivializou os direitos. Temos agora de fazer o trajeto inverso: trivializar o direito e sacralizar os direitos (SANTOS, 1989, p. 9).

Bocayuva (2004, p. 22) também traz para o debate as ideias de Boaventura de Sousa Santos sobre os caminhos da reconstrução dos direitos humanos e confirma que, para Boaventura, o carácter contraditório da história dos direitos humanos “pode ser observado na sua dualidade que articula os projetos emancipatórios de reforma e

revolução face aos processos de regulação”.

Os direitos são vistos ora como ampliação de direitos ora como institucionalização dos dispositivos e aparelhos de dominação e hegemonia no Ocidente. O paradigma moderno do direito criticado a partir da lógica dos sujeitos sociais faz parte do movimento de ampliação das suas margens de liberdade de ação, na perspectiva ético-política de apropriação das dimensões materiais e imateriais de construção da igualdade. O que torna essa apropriação um centro do debate atual sobre os processos de mundialização (BOCAYUVA, 2004, p. 22).

Bocayuva (2004), na esteira de Santos (1989), lembra que os direitos humanos foram marcos da luta política emancipatória das classes populares ao longo da história, entretanto estiveram sempre a serviço das lógicas reguladoras do Estado. “Os direitos humanos foram afetados pelas disputas de interpretação por diversas concepções de caráter liberal e socialista, reformista ou revolucionária” (BOCAYUVA, 2004, p. 22).

Ele explica que a incorporação gradual dos direitos humanos sob o crivo da ação estatal faz parte de uma dinâmica de incorporação social mais ampla. Isso porque:

A incorporação dos direitos se dava pela via do monopólio estatal dos direitos, que se apresentam como resultado de uma outorga do Estado. A institucionalização dos direitos econômicos, sociais e culturais, que exigem uma ação de implementação pelo Estado, coloca de maneira ainda mais evidente a vinculação e os problemas de substantivação dos mesmos na sua articulação direta com o poder e o aparelhamento estatal (BOCAYUVA, 2004, p. 22).

De todo modo, Bocayuva (2004, p. 22) reforça o pensamento de Santos (1989), ao dizer que a retomada permanente de processos e movimentos de luta por novos direitos sempre impediu que as regulações via estatização esterilizassem o impulso utópico que animava os sujeitos e ampliava as margens de reconhecimento das titulações e obrigações do Estado na sua relação com o bem-estar substantivo e as garantias políticas. “O que impediu essa paralisia da dinâmica, pela vitória da heteronímia da formalização sobre a autonomia das subjetividades, foi o movimento aberto de lutas renovadas” (BOCAYUVA, 2004, p. 22).

Ele ainda acrescenta que:

Nos períodos de crise hegemônica a percepção da injustiça e a crítica aos processos de dominação e desigualdade quase sempre se traduziram em reivindicações identitárias de conotação simbólica a partir das linguagens e tradições presentes no imaginário e na memória coletiva. Assim como as

religiões, as diferentes formações jurídicas deixam traços passíveis de apropriação utópica pela aspiração genérica na direção da dignidade e, pela necessidade ético-política imediata de mudança nas relações cotidianas de opressão, com limitação para a realização das demandas dos que se sentem vítimas de injustiças (BOCAYUVA, 2004, P. 22).

Ele também concorda com Boaventura de Sousa Santos, quando esse afirma que a busca de uma política contra hegemônica dos direitos humanos “equivale a colocar a questão da possibilidade de recuperação do caráter utópico e emancipatório dos direitos humanos” (BOCAYUVA, 2004, p, 22).

Acompanhamos sua resposta afirmativa na direção da reconstrução dos direitos humanos como base para um paradigma que orienta a ação e o discurso dos sujeitos. Como projetos e experiências emancipatórias que combinem a dupla face progressista e redistributiva dos direitos humanos, desde o horizonte de ampliação das liberdades e concretização da igualdade, como resultado do poder constituinte e da autonomia da sociedade com seus efeitos sobre os poderes e a organização da sociedade e do Estado (BOCAYUVA, 2004, p. 23).

Bocayuva (2004, p. 23) diz ainda que, para Boaventura de Sousa Santos, uma tarefa crítica central para o resgate dos direitos humanos é dispensar e desconstruir a dinâmica do direito e da política moderna, que já não são capazes de se manterem como reguladores e incorporadores do social, muito menos como ferramentas de emancipação. E por isso:

Cabe uma reconstrução intercultural dos direitos humanos que permita o fortalecimento dos sujeitos e o delineamento das subjetividades para além das lógicas restritas e das identidades fragmentadas. Para Boaventura, esse processo de desconstrução da relação entre direito e Estado no momento de crise da regulação e de bloqueio da emancipação, precisa de uma solução de pressão contra hegemônica, que fortaleça as brechas existentes para um paradigma embasado no elo comunidade e direito (BOCAYUVA, 2004, p. 23).

Outro aspecto importante no texto de Bocayuva (2004, p. 23), sobre as ideias do sociólogo Boaventura de Sousa Santos, é quando ele aponta que o quadro de transição paradigmática no âmbito dos saberes e pelas subjetividades depende de uma abordagem que leve em conta a entrada em cena de contextos, conflitos e sujeitos marcados pela diversidade cultural e trajetória histórica. Pois esses são reunidos sob mecanismos de dominação/exclusão que exigem “novas formas de cooperação e solidariedade de caráter cosmopolita, em face do terreno impositivo das linhas dominantes da globalização que se localiza e do local que se impõe como globalização” (BOCAYUVA, 2004, p. 23).

Enfim, caminhando sempre no pensamento de Boaventura de Sousa Santos, Bocayuva (2004, p. 23) não se esquece de reforçar que:

O âmbito alargado pela mundialização é campo de disputa para a reconstrução dos direitos humanos como guia de ação para os sujeitos desterritorializados e atravessado pelos hibridismos sociais e culturais marcados pela tensão entre a voracidade ilimitada do capital financeirizado pela desregulação e privatização dos fluxos, pela contrapartida de crise dos mecanismos de disciplinação e controle que geram uma desordem que não pode ser reposta nos marcos de uma nova contrarreforma estatal legal (BOCAYUVA, 2004, p. 23).

E complementa dizendo que a crise da regulação é a crise de hegemonia. “A crise do marco regulatório nacional e da sua forma Estado Nacional abre espaços de incerteza e de transições que forcem a ação intensiva das formulações sobre cultura, comunidade e solidariedade entre os sujeitos” (BOCAYUVA, 2004, p. 23).

Enquanto estratégias reflexivas e como modo de construção jurídico-política sua resolução, do ângulo dos movimentos e conflitos sociais, permitirá uma reabertura do acesso aos espaços gerados pela transformação na base material e imaterial dos modos de produção e reprodução da riqueza, aproveitando as contradições criadas pelo duplo impulso gerado no contexto global: o da inteligência coletiva e o das capacidades de trabalho da classe trabalhadora multitudinária dispersa nos territórios. Digo, nesse híbrido que compõe o novo proletariado que é comprimido, separado e fragmentado nos territórios ao mesmo tempo em que é atravessado pelas redes de comunicação e informação (BOCAYUVA, 2004, p. 24).

E reforçando mais uma vez o pensamento de Santos, Bocayuva (2004, p. 24) acrescenta que as máquinas de guerra, os processos de extermínio e fragmentação com difusão da cultura da violência, as identidades e conflitos ideológicos marcados pelo racismo e o reforço do etnocentrismo só podem ser respondidos no mesmo terreno de reapropriação das formas de produção e acesso à riqueza. Enfim, as experiências de cooperação e solidariedade horizontais, guiadas pela desconstrução da política da modernidade, no pensamento de Santos, afirmadas aqui por Bocayuva (2004, p. 25), serão intensivas em estratégias de cosmopolitismo político:

Enquanto direito que deriva de uma afirmação de pluralidades culturais que se articulam numa língua franca dos direitos humanos reconstruídos; enquanto um referente de dignidade que é piso histórico para a articulação intersubjetiva das comunidades humanas a partir dos seus diversos espaços nacionais e locais, e dentro das dimensões híbridas do espaço pós-moderno que precisa ser disputado na direção contrária da globalização fragmentada com homogeneização forçada (BOCAYUVA, 2004, p. 25).

A reconstrução intercultural dos direitos humanos proposta por Sousa Santos,

segundo Bocayuva (2004, p. 26), tem como centro a sua apropriação no âmbito de contextos locais por meio de organizações de base, ao mesmo tempo em que é “necessário que os movimentos que partem da base se articulem no plano da inteligibilidade dos conflitos vistos na escala transnacional como uma exigência da transição paradigmática ao ativismo local”.

O ativismo político das organizações e movimentos de direitos humanos que partem da base social local e comunitária deve compreender as implicações da modernidade ocidental, “cuja dominação como expansão imperial exige respostas apoiadas no conhecimento da dinâmica transnacional e do conflito intercultural” (BOCAYUVA, 2004, p. 27).

Para Boaventura de Sousa Santos, os direitos humanos são reconstruídos no embate com a globalização enquanto construção de personalidades jurídicas transnacionais e esferas públicas de articulação de interesses das vítimas dos processos de desigualdade. “O novo cosmopolitismo é a expressão política da transição paradigmática que exige a articulação multicultural dos sujeitos sociais em luta” (BOCAYUVA, 2004, p. 27).

3.2 Os direitos humanos na Constituição Federal Brasileira de 1988

Qual é a relação entre a Declaração Universal de 1948 e a Constituição Federal do Brasil de 1988 no que se refere à proteção de direitos? A Constituição de 1988 está a acolher a concepção contemporânea de direitos humanos? Quais são os principais desafios e perspectivas para a afirmação de uma cultura de direitos na experiência constitucional brasileira?

Essas questões foram levantadas por Flávia Piovesan (2008, p. 5), no artigo “Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988”, publicado na revista *Proposta*, em julho/setembro de 2008. Neste texto, a autora procura compreender os direitos humanos sob os prismas global e local, como ela mesma diz, considerando a experiência constitucional no Brasil.

Como resposta à primeira questão levantada por Piovesan (2008, p. 9), no início deste tópico, ela começa dizendo que a Constituição Brasileira de 1988 “simboliza o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país”. Isso porque “o texto constitucional demarca a ruptura com o regime autoritário militar instalado em 1964, refletindo o consenso democrático “pós-

ditadura".

Após vinte e um anos de regime autoritário, prossegue a autora, a Constituição Federal Brasileira tem como objetivos resgatar:

O Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana. O valor da dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, III da Constituição), impõe-se como núcleo básico e informador de todo ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação do sistema constitucional (PIOVESAN, 2008, p. 10).

Assim como a DUDH de 1948, a carta brasileira de 1988, na opinião de Flávia Piovesan (2008, p. 10), também introduz um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e das garantias fundamentais, "situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria, na história constitucional do país". Ela explica que:

É a primeira Constituição brasileira a iniciar com capítulos dedicados aos direitos e garantias, para, então, tratar do Estado, de sua organização e do exercício dos poderes. Ineditamente, os direitos e garantias individuais são elevados a cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo material intangível da Constituição (artigo 60, parágrafo 4º). Há a previsão de novos direitos e garantias constitucionais, bem como o reconhecimento da titularidade coletiva de direitos, com alusão à legitimidade de sindicatos, associações e entidades de classe para a defesa de direitos (PIOVESAN, 2008, p. 10).

A autora diz ainda que a Constituição de 1988 acolhe a ideia da universalidade dos direitos humanos, na medida em que consagra o valor da dignidade humana como princípio fundamental do constitucionalismo inaugurado em 1988. Para ela, o texto constitucional ainda realça que os direitos humanos "são tema de legítimo interesse da comunidade internacional, ao ineditamente prever, dentre os princípios a reger o Brasil nas relações internacionais, o princípio da prevalência dos direitos humanos" (PIOVESAN, 2008, p. 10).

Trata-se, ademais, da primeira Constituição brasileira a incluir os direitos internacionais no elenco dos direitos constitucionalmente garantidos, conferindo aos tratados de proteção de direitos humanos o privilegiado status de norma constitucional, nos termos do artigo 5º, parágrafos 2º e 3º do texto (PIOVESAN, 2008, p. 10).

Outro ponto importante que a carta de 1988 destaca, segundo a autora, é que ela integra os direitos sociais e econômicos ao elenco dos direitos fundamentais. Direitos esses que Piovesan (2008, p. 10) esclarece serem "intangíveis, irredutíveis,

de forma que tanto a lei ordinária, como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem os direitos sociais, padecerão do vício de inconstitucionalidade”. No artigo 6º da Constituição brasileira os direitos sociais são:

A educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Ainda apresenta uma ordem social com um amplo universo de normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade (PIOVESAN, 2008, p. 10).

Maria Palma Wolff (2015, p. 74) destaca a marca da participação popular no processo de elaboração da Constituição de 1988 e explica que essa passou a ser denominada de “cidadã”, porque “traz um extenso rol de direitos civis e políticos e cria mecanismos de participação e controle social para a gestão de políticas sociais”.

Diversos dispositivos, principalmente os que se referem aos direitos sociais, apresentam como competência do Poder Público a organização de políticas de forma democrática, descentralizada e com participação da sociedade e da comunidade. Possui dispositivos que estabelecem espaços de participação e de controle sociais, que passaram a compor o planejamento e a gestão de diferentes políticas públicas e sociais por meio dos conselhos paritários e da organização das conferências nas três instâncias de governo. Essa é a forma como são disciplinadas a Seguridade Social, no artigo 194, as políticas de saúde, no artigo 198, e a educação, no artigo 206 (WOLFF, 2015, p. 74).

Ainda no contexto da “Constituição Cidadã” estão os objetivos fundamentais da “República Federativa do Brasil”, explica mais uma vez Maria Palma Wolff (2015, p. 74), definidos no artigo 3º, como: a construção de uma sociedade justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Quanto aos direitos individuais, prossegue a autora, esses são tratados no artigo 5º, que diz:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Em seus 77 incisos, aborda os direitos à igualdade, à liberdade, à propriedade, à cidadania, a devidos processos legais e punição, a acesso à justiça. O parágrafo 1º desse artigo menciona a obrigatoriedade de cumprimento imediato das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, e o parágrafo 3º traz que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (WOLFF, 2015, p. 75).

Percebe-se que a Constituição Federal Brasileira de 1988 procurou mesmo caminhar ao lado da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no que se refere à proteção dos direitos fundamentais. Mais do que isso, Piovesan (2008, p. 11) lembra que no Brasil ela inaugurou um processo de redemocratização, com avanços significativos, decorrentes, como nos informa a autora, da incorporação, pelo Estado Brasileiro, da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos. Segundo ela, “o pós-1988 apresenta a mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira”.

Para Flávia Piovesan (2008, p. 11), a experiência brasileira está em perfeita harmonia com a concepção inaugurada pela DUDH de 1948, pois, segundo ela, “a Carta de 1988 e os instrumentos internacionais de direitos humanos lançam um projeto democratizante e humanista, cabendo aos operadores do direito introjetar e incorporar os seus valores inovadores”. Ela acredita que:

Os agentes jurídicos não de se converter em agentes propagadores de uma ordem renovada, democrática e respeitadora dos direitos humanos, impedindo que se perpetuem os antigos valores do regime autoritário. Emergencial é a mudança da cultura jurídica, capaz de permitir a consolidação da cultura de direitos humanos no Brasil e sua profunda capilaridade (PIOVESAN, 2008, p. 11).

Passamos agora para a segunda questão levantada por esta autora e indagamos: será que os direitos humanos na contemporaneidade estão sendo respeitados e cumpridos no Brasil, tendo como parâmetros a Constituição Federal de 1988? Será que os operadores do Direito, que, como enfatizou Piovesan (2008, p. 11), estão à frente do desafio de resgatar e recuperar no aparato jurídico “seu potencial ético e transformador, aplicando a Constituição e os instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos por ela incorporados”, conseguiram fazer valer tudo aquilo que foi estabelecido na Carta Magna brasileira?

Consta no Dicionário de Política (1998) que o constitucionalismo é uma técnica de liberdade e/ou técnica jurídica, pela qual é assegurado ao povo o exercício dos seus direitos individuais, portanto não cabe ao Estado violar tais direitos. Entretanto, seria fundamental que, partindo da Constituição brasileira, fosse respeitado o governo das leis, e não dos homens. Da racionalidade do Direito, e não apenas o poder. Seria fundamental que os operadores do Direito, como classificou Piovesan (2008, p. 11), que estão “à frente do desafio emancipatório de reinventar, reimaginar e recriar sua prática”, se dedicassem de fato à prevalência dos Direitos Humanos.

Talvez o maior impedimento para uma proteção mais efetiva dos direitos fundamentais, na opinião de Maria Elena Rodriguez (2008, p. 27), seja a atitude ultrapassada de grande parte da magistratura para com a interpretação constitucional, “cuja base até hoje consiste no formalismo jurídico que tem dominado gerações de operadores de Direito, especialmente durante o tempo autoritário”. Segundo ela, observa-se, até os dias de hoje:

Uma maneira extremamente formal de argumentação em grande parte da doutrina e jurisprudência do Brasil, que se concentra quase exclusivamente em aspectos lógico-formais da interpretação jurídica e não permite a influência de pontos de vista valorativos ligados à justiça material (RODRIGUEZ, 2008, p. 27).

Rodriguez (2008, p. 27) observa também que, apesar do fato de a doutrina constitucional moderna no Brasil enfatizar que “o Estado Social preconizado pela Carta de 1988 exige um novo entendimento das suas normas jurídicas, que seja orientado por valores”, a maioria dos operadores (juízes, promotores, procuradores, administradores, advogados) ainda não passou a “interpretar as normas constitucionais e ordinárias (civis, comerciais, administrativas) “no espírito” dos direitos fundamentais e seus valores subjacentes” (RODRIGUEZ, 2008, p. 27).

Para esta autora, diferentemente de outros contextos nacionais, o juiz, aqui, em que pese o consenso social sobre a relevância de suas funções e estar “presente no exercício do seu estrito papel profissional, nos grandes conflitos sociais e políticos da vida contemporânea brasileira, é um personagem ainda em definição” (RODRIGUEZ, 2008, p. 27).

Sobre os principais desafios e perspectivas para a afirmação de uma cultura de direitos (a partir da Constituição de 1988), que foi a terceira questão levantada por Piovesan (2008), outra autora, Maria Regina Ferreira (2008, p. 36), também questiona quais os direitos sociais que foram garantidos a todos os brasileiros e brasileiras. Em destaque, ela aponta a questão da moradia digna, tal qual preconiza o artigo 6º da Constituição Federal, e pergunta se este:

Vem sendo garantido pelo Estado brasileiro para a população com renda inferior a três salários-mínimos, que é excluída do chamado mercado habitacional? E o que dizer do capítulo da política urbana? A função social da propriedade tem prevalecido quando surgem conflitos entre interesses privados e públicos? A cidade tem cumprido sua função social, constituindo-se num lugar bom de se viver, com qualidade de vida e segurança, para o conjunto da população deste país? (FERREIRA, 2008, p. 36).

Esta autora, Maria Regina Ferreira levantou estas questões em 2008 (ano em que escreveu este artigo), no período em que a Constituição Federal de 1988, que foi batizada de “cidadã”, completava 20 anos. Naquele momento, ela procurava saber quais os avanços e quais os desafios na luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade. Em sua reflexão, ela começou destacando a importância do processo de discussão da Constituição Federal, na década de 1980. Isso porque, para ela:

Fruto do processo de redemocratização em curso no país, o debate da Constituinte não só ganhou as capas de jornais e revistas como fomentou um amplo debate nas organizações da sociedade civil em processo de reconstrução e rearticulação. Na temática urbana, há que se destacar a constituição de um fórum de debate e discussão que resultou na proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana. Mais do que isto, possibilitou a rearticulação de organizações da sociedade civil na luta pelo combate à exclusão e às desigualdades nas cidades em torno de uma plataforma da reforma urbana e do direito à cidade e de uma articulação que se intitulou de Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (FERREIRA, 2008, p. 36).

A autora esclarece também que, a partir deste fórum de debate, o MNRU virou uma rede: o Fórum Nacional de Reforma Urbana, presente em todos os estados brasileiros. E através de fóruns locais, estaduais e regionais de reforma urbana e das organizações que compõem sua coordenação nacional, o FNRU atuava em:

Processos de organização da base para a luta pelo acesso aos serviços públicos urbanos; incidindo sobre as políticas públicas urbanas; realizando processos de formação; participando de esferas públicas de gestão; organizando mobilizações pela garantia de direitos (FERREIRA, 2008, p. 37).

Diante desta realidade, a autora considera que a rearticulação do movimento de reforma urbana a partir do debate da Constituinte rendeu seus frutos, portanto era possível afirmar que da promulgação da Carta até os anos seguintes “foi construído no Brasil um arcabouço jurídico legal bastante avançado, na perspectiva da regulação do uso do solo e da implementação da reforma urbana e da garantia do direito à cidade” (FERREIRA, 2008, p. 38).

Ela destaca ainda outras conquistas no campo da legislação urbanística, como “o Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais, os marcos regulatórios da habitação de interesse social e do saneamento (Leis Federais 11.124/05 e 11.445/07)” (FERREIRA, 2008, p. 38).

No entanto, Ferreira (2008, p. 38) enfatiza que entre a lei e a implementação ainda havia uma enorme distância, confirmada pelos indicadores, que sinalizavam o tamanho do abismo. Ela relata que o déficit habitacional brasileiro na época era de

mais de 7 milhões de moradias e, ao mesmo tempo, existiam mais de 5 milhões de imóveis vazios, ociosos, cuja função social estava esquecida e o direito de propriedade prevalecendo sobre o interesse coletivo.

Isso tudo naquele período em que o país passava por um processo de redemocratização, possível graças a um governo mais progressista, na época. Mas como será que está a situação de moradia hoje, em pleno século XXI, trinta e dois anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988? O que dizer da política pública de desenvolvimento urbano com um governo que se estabeleceu no país com práticas autoritárias e que atua abertamente em favor daqueles que têm maior poder econômico?

Certamente, não muito diferente (e podemos arriscar a dizer que muito pior) do que relatou Maria Regina Ferreira (2008), ao dizer que em todo o Brasil grande parte da população ainda vive em condições de moradia inadequadas. Além disso, continuam estourando conflitos, em todo o país, entre a população que ocupa áreas ou imóveis, “desprovidos das condições dignas de moradia, e a polícia, que se encarrega de fazer prevalecer o interesse privado daqueles que afirmam seu direito de propriedade” (FERREIRA, 2008, p. 38).

Ainda sobre os direitos sociais conquistados a partir da Constituição Federal de 1988, Leila Barsted (2008, p. 29) participa do debate trazendo os direitos das mulheres, suas conquistas e seus desafios e reconhece que a proteção aos direitos humanos de homens e mulheres está diretamente relacionada à criação da Organização das Nações Unidas em 1945 e, especialmente, à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Isso porque, em seu preâmbulo, a Declaração nomeia, explicitamente, pela primeira vez, as mulheres como sujeito dos direitos humanos.

Contudo, mesmo reconhecendo que a Constituição brasileira de 1988 é tributária da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a autora compreende e declara que “a conquista desses direitos se fez através da luta política dos movimentos de mulheres, que atuaram como forças sociais impulsionadoras de mudanças no processo de redemocratização do Brasil” (BARSTED, 2008, p. 29).

Para ela, a conquista de direitos pelas mulheres brasileiras nos últimos anos:

Só foi possível por meio dos inúmeros e diversificados movimentos de mulheres espalhados por todo o país que, organizados e articulados, lutaram politicamente para incluir direitos na agenda pública, muitos dos quais já

previstos em documentos internacionais, como a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, de 1979, e outros que somente na década de 1990 seriam incluídos na agenda internacional e que foram antecipados na Constituição de 1988, como o direito ao planejamento familiar, previsto no artigo 226 §7º (BARSTED, 2008, p. 29).

Leila Barsted (2008, p. 30) admite também que o conjunto de convenções, pactos e tratados de direitos humanos assinados pelo Brasil em fóruns internacionais passaram, com a Constituição Federal de 1988, a fazer parte de “nosso ordenamento jurídico, e tal fato, em grande medida, tem sido um importante instrumento para os movimentos sociais, especialmente para os movimentos de mulheres, na luta pela promoção e efetivação de direitos”.

A autora esclarece que até 1988 as práticas não democráticas que “atingiam homens e mulheres tinham, para essas, um peso maior, na medida em que a própria lei era fonte de discriminação e orientava os valores e condutas sociais” (BARSTED, 2008, p. 30). Contudo:

Antes mesmo do pleno restabelecimento da democracia, o movimento feminista já se mostrava extremamente organizado em todo o país, por meio de uma imprensa alternativa, centros de estudos e pesquisas, organizações não-governamentais e grupos autônomos. Encontros nacionais, publicações e manifestações de rua eram uma reafirmação clara de que surgia um novo movimento na cena brasileira. Esse movimento soube detectar as brechas em um Estado que ainda não declarara o fim da ditadura que se esfacelava dia a dia. É a partir dessa percepção que, de forma conflitada e desconfiada, esse movimento iniciou seu diálogo com o Estado em busca de políticas públicas capazes de reverter o quadro de discriminação contra as mulheres (BARSTED, 2008, p. 30).

Já no início da década de 1980, Leila Barsted (2008, p. 31) explica que “o diálogo do movimento de mulheres com o Estado redemocratizado iniciou-se com temas variados, como trabalho, direitos civis, creche, participação política, saúde, direitos reprodutivos, aborto, violência, entre outros”. Isso porque havia a conclusão de que a cidadania passava, necessariamente, pela ação do Estado democrático de direito:

Teve como consequência a exigência, pelos movimentos sociais, de uma nova Constituição garantidora dos direitos dos cidadãos, homens e mulheres, com a explicitação do dever do Estado de garanti-los e provê-los. Nesse processo político, os movimentos de mulheres assumiram uma postura republicana, lutando pelas chamadas questões gerais e por aquelas especificamente relativas às mulheres (BARSTED, 2008, p. 31).

Esta autora concorda que a Constituição Federal de 1988 é um marco na

história dos direitos humanos no Brasil e, especialmente, dos direitos humanos das mulheres. Entre muitas questões que precisavam ser discutidas, debatidas e conquistadas, Leila Barsted (2008, p. 33) observa que a carta também reconheceu e ampliou, para mulheres e homens, os direitos relativos à saúde, à “previdência social, à assistência social, à educação, conjunto de direitos individuais e sociais necessários à proteção dos ideais de liberdade e de igualdade de um Estado democrático de direito”.

Contudo, Barsted (2008, p. 33) enfatiza que o exercício e o gozo dos direitos previstos nessa chamada "Constituição Cidadã " ainda se apresentam de difícil acesso para as mulheres, bastando ver, por exemplo:

Os indicadores sociais que demonstram o quanto a população feminina ainda permanece sub-representada nas esferas de poder, mal remunerada no mercado de trabalho, e em grande medida ainda limitada aos guetos das chamadas profissões femininas, não contando com o número necessário de creches e escolas públicas com qualidade para deixar em segurança suas crianças. Isso sem levar em conta a persistência de uma alta taxa de mortalidade materna, incompatível com o nível de desenvolvimento do país, bem como as restrições ao acesso, no sistema público de saúde, a seus direitos sexuais e reprodutivos, além da persistência de um elevado padrão de violência contra a mulher, especialmente no ambiente doméstico familiar (BARSTED, 2008, p. 33).

Apesar de tantos obstáculos, é inegável que os movimentos conseguiram transformar a luta por direitos das mulheres em uma questão social, afirma Barsted (2008, p. 34). Para ela:

Esses movimentos demonstraram grande capacidade de exercer pressão para participar da elaboração de políticas públicas e de legislação. Essa trajetória vigorosa do movimento de mulheres se faz com avanços e recuos, com vitórias e fracassos, refletindo os rumos, as contradições e os paradoxos da própria democracia brasileira que ainda convive com a não-democracia, impedindo que as conquistas de 1988 possam se efetivar em práticas de cidadania (BARSTED, 2008, p. 34).

Outros direitos sociais, citados acima por Leila Barsted (2008), como a educação, a saúde, a previdência social e a assistência social (estes três últimos inclusos no artigo 194, que trata da Seguridade Social), também foram conquistados, antes mesmo da declaração de nossa Constituição Federal, por meio de lutas dos movimentos sociais. Maria Palma Wolff (2015, p. 76) relata que por meio do artigo 196 o acesso às políticas de Saúde, antes restritos àqueles que possuíam vínculo trabalhista, passa a ser universal:

Consideradas como “direito de todos e dever do Estado”, em suas diretrizes estão a descentralização, o atendimento integral, com prioridades para as atividades preventivas e a participação da comunidade. Essas conquistas decorrem dos movimentos dos trabalhadores da área da saúde, processo que tem suas bases ainda na realização da 1ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1941, a qual teve influência na criação do Ministério da Saúde (até então Ministério da Educação e Saúde). As conferências que se seguiram desencadearam o movimento pela reforma sanitária, que propunha a inversão da centralidade das ações, até então muito adstritas a práticas curativas. Assim, diferentemente das demais políticas, o campo da Saúde contou com a experiência de participação e controle social em período anterior à Constituição de 1988 (WOLFF, 2015, p. 76).

Segundo esta autora, um exemplo da repercussão deste processo é o fato de que a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, com ampla participação popular, “definiu as diretrizes para a criação do Sistema Único de Saúde, que, juntamente com as bandeiras de universalização, atenção integral de participação popular, foi aprovado no texto constitucional” (WOLFF, 2015, p. 76).

A Previdência Social, que está disciplinada no artigo 201 da Constituição Federal de 1988, é outro eixo do tripé da Seguridade Social:

A Previdência possui caráter de filiação obrigatória, destinada a possibilitar: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (WOLFF, 2015, p. 77).

A Assistência Social (que também faz parte da Seguridade Social e está disciplinada nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal) é classificada por Maria Palma Wolff (2015, p. 77) como uma “mudança substancial operada pela Constituição”. Isso porque ela também passou a ser reconhecida como direito fundamental, superando a condição de “benesse”. Segundo ela, essa foi uma “reivindicação de entidades profissionais e da sociedade civil, que entendiam que o enfrentamento da questão social deve ser responsabilidade do Estado e não uma questão privada ou filantrópica” (WOLFF, 2015, p. 77).

Em 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social, Loas, diversos programas foram gradativamente implementados. Entre esses, está o Benefício de Prestação Continuada, previdência não contributiva para pessoas com alguma deficiência ou impedimento permanente para o trabalho, e o ‘Bolsa-Família’, para famílias em situação de vulnerabilidade social. Esta política consolidou-se em 2005, com o Sistema Único de Assistência Social – Suas – cuja criação foi uma deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Já foram realizadas nove

conferências com a coordenação do Conselho Nacional de Assistência Social, as quais avaliam as ações desenvolvidas e indicam novas pautas e implementações políticas (WOLFF, 2015, p. 78).

Ao falar da educação como parte dos direitos sociais, Maria Palma Wolff (2015, p. 78) esclarece que ela consta no artigo 205 da Constituição Federal como direito de todos e dever do Estado e da família. Será promovida e incentivada “com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Ela esclarece ainda os artigos 206 e 208 da Constituição de 1988:

O ensino deve ser ministrado com base nos princípios de: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público; valorização dos profissionais do ensino e gestão democrática (artigo 206). O artigo 208 traz os deveres do Estado com a Educação, efetivados mediante a garantia de: educação básica obrigatória e gratuita; progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado à pessoa com deficiência; educação infantil; acesso aos níveis mais elevados do ensino; oferta de ensino noturno regular; atendimento ao educando, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (WOLFF, 2015, p. 78).

Esta autora informa que somente em 2010 aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Educação, que debateu o papel do Estado na garantia do direito à educação e outras questões relativas à organização, ao financiamento e à qualificação do ensino e sua democratização. E somente em junho de 2014, “após quatro anos de discussão, foi sancionado o Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece estratégias para a Educação pelos próximos 10 anos” (WOLFF, 2015, p. 79).

Um dos principais pontos do plano é a ampliação do financiamento da educação pública, chegando a 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Outras metas incluem a alfabetização de todas as crianças até o fim do terceiro ano do ensino fundamental, a erradicação do analfabetismo de brasileiros com 15 anos ou mais, a inclusão na pré-escola e o acesso à creche para crianças de até 3 anos, o estímulo ao ensino profissionalizante de adolescentes e adultos e à formação continuada de professores (WOLFF, 2015, p. 79).

Precisamos considerar, na verdade, que hoje não se sabe mais qual será o futuro da educação brasileira. É fato que tivemos sim, a partir da Constituição Federal de 1988, longos anos de – como afirma Maria Palma Wolff (2015, p. 88) – “ampliação de conhecimento, do reconhecimento ético e da legalidade dos direitos humanos”. Entretanto, temos hoje uma situação de regressão e declínio das conquistas, uma

total falta de ética e caráter dos governantes e uma crescente ilegalidade e descaso para com os direitos sociais e humanos. E a educação não está fora desse cenário de horrores.

Quando se fala em Direitos Humanos na educação (ou Educação em Direitos Humanos), vale a pena lembrar Maria Victória Benevides (2001, p. 1), quando essa diz que a educação deve partir de três pontos: primeiro, é uma educação permanente, continuada e global. Segundo, está voltada para a mudança cultural. Terceiro, está pautada em valores, para atingir corações e mentes, e não apenas instrução. Para ela:

Não se trata de mera transmissão de conhecimentos. Acrescente-se, ainda, que deve abranger, igualmente, educadores e educandos, como sempre afirmou Paulo Freire. É a formação de uma cultura de respeito à dignidade humana através da promoção e da vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da cooperação, da tolerância e da paz. Isso significa criar, influenciar, compartilhar e consolidar mentalidades, costumes, atitudes, hábitos e comportamentos que decorrem, todos, daqueles valores essenciais citados – os quais devem se transformar em práticas (BENEVIDES, 2001, p. 1).

Para finalizar com questões que permeiam o cenário político-social no Brasil, Pós-Constituição Federal de 1988, trouxe novamente Bocayuva (2008, p. 14), enfatizando que a projeção de uma perspectiva histórica de disputa relacionada com os limites e as possibilidades institucionais, “abertos com a pressão sobre a transição controlada da ditadura para a democracia, pode ser sintetizada na ambivalência e transitoriedade da nossa carta constitucional”.

A Constituição de 1988 combina o reconhecimento dos direitos com uma democracia ainda limitada aos esquemas e procedimentais de fortes concentrações de poder nas cúpulas, mas deixa em aberto o quadro de consulta e revisão que gerou uma disputa com resultados contraditórios, embora fortemente hegemônicos pelas fórmulas neoliberais, nos últimos anos (BOCAYUVA, 2008, p. 14).

Segundo Bocayuva (2008, p. 14), nos planos da representação e do conflito social, “tivemos nos últimos vinte anos uma clivagem entre a grande liberdade para a formação de partidos e uma brutal fisiologização e morbidez da representação política”. E no plano da sociedade civil e da disputa da hegemonia:

Temos o contraste entre a pluralidade de movimentos, plataformas e processos de organização molecular, e a criminalização de formas de organizações molares (como o MST); temos ambivalências e dessimetrias entre conflitos territoriais, processos culturais e questões institucionais e jurídicas (BOCAYUVA, 2008, P. 14).

Ele prossegue, dizendo que no plano geral das políticas públicas e das questões da universalização dos direitos, tivemos retrocessos ao lado de avanços claros em termos de ação afirmativa localizada. “Houve muito reconhecimento formal da legitimidade e muito pouca efetividade na tradução material de direitos, como ocorre com todas as leis, estatutos e códigos” (BOCAYUVA, 2008, p. 14).

De uma maneira geral, enfatiza o autor:

O cotidiano das classes populares está marcado pela precarização das relações sociais, por uma fratura entre distribuição parcial da renda e acesso ao mundo do trabalho e da produção. Crédito e endividamento na lógica do consumo geram uma mobilidade social parcial que não afeta a estrutura de concentração de renda e seus elos com a nova dependência global-financeira. Mas as ações e conflitos para a mudança social, a atuação das forças progressistas dentro e fora do Estado, o contexto institucional e o cotidiano de luta contra a exceção, o excesso, a violência e a exploração, se ligam ao patamar básico de reconhecimento do Estado Democrático de Direito. Isto serve de antídoto parcial contra o retorno ao autoritarismo e às formas de ditadura aberta que caracterizaram outros ciclos de nossa revolução passiva (BOCAYUVA, 2008, p. 14).

Com um pensamento otimista a respeito da Constituição Federal, Bocayuva (2008, p. 15) diz que as potencialidades do processo constituinte de 1988 foram muito além de reconhecer a democracia parlamentar formal. Para ele, apesar das forças do "centrão" e da reação neoliberal, “o conflito social no centro da questão nacional e republicana mantém a cidadania viva e ativa pela força dos sujeitos coletivos, usando e defendendo os direitos constitucionais”.

Contudo, Bocayuva (2008, p. 15) reconhece que a república institucional “está longe da república social que se inscreve no horizonte das possibilidades estruturais da revolução democrática inconclusa em nosso país”. Para ele, “a passagem para o período popular de nossa história como nação está longe de se realizar”, pois:

A questão democrática orienta a necessária reflexão crítica dos desafios do Brasil contemporâneo, relacionando o tema da desigualdade estrutural com a questão da emancipação social das classes populares a partir da ênfase programática do reconhecimento e efetivação de direitos (BOCAYUVA, 2008, p. 15).

É preciso colocar o poder constituinte em relação com a soberania popular, enfatiza Bocayuva (2008, p. 20), “como base de uma democracia participativa, dentro das disputas reais e da dinâmica processual da crise de hegemonia da forma de nossas mudanças cíclicas”. O que significa um “entendimento da crise do modelo político, que não pode ser resolvida no plano de uma batalha só”. Para o bem ou para

o mal, conclui o autor, “a questão do valor da Constituição de 1988 só pode ser medida na sua relação com o processo histórico da transição democrática” (BOCAYUVA, 2008, p. 20).

3.3 Os direitos humanos no neoliberalismo brasileiro

3.3.1 Neoliberalismo: uma síntese

Seguindo esclarecimentos de Puello-socarrás (2015, p. 22), antes de abordarmos sobre os direitos humanos no neoliberalismo brasileiro, vamos caminhar um pouco sobre o que é o Neoliberalismo. Para este autor, o Neoliberalismo é simplesmente o capitalismo hoje realmente existente. De uma perspectiva cronológica, trata-se de um estágio posterior (atual) neste modo de produção social. No entanto, este é também o período em que se verifica uma exacerbação quantitativa e qualitativa das lógicas e contradições inerentes ao acúmulo implacável de capital e se presencia:

A expansão dos mercados (globalização) por um lado e, por outro, os níveis de exploração econômica, dominação política, opressão social e alienação ideológica que este supõe, ilustram as dimensões: espacial, temporal e social do neoliberalismo como a fase superior do capitalismo. A caracterização da atual crise do capitalismo neoliberal como uma crise civilizatória, esclarece quaisquer dúvidas sobre isso (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 22).

Puello-socarrás (2015) explica que da década de 1970 até hoje o neoliberalismo é a estratégia ofensiva e contrarrevolucionária do Capital contra o trabalho. Por isso, “o neoliberalismo também deve ser concebido como uma “reação” (também “saída” e “solução” para as elites econômicas e políticas globais), com o fim de enfrentar a crise estrutural e global do capitalismo tardio” (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 22).

Enquanto projeto político de classe, não apenas um programa político, o neoliberalismo não está esgotado, nem pode ser equiparado exclusivamente ao consenso de Washington. Nem sua versão original, posta ao mundo na segunda metade da década de 1980, nem suas versões posteriores, afirma Puello-socarrás (2015, p. 23). Pois a agenda específica de políticas econômicas (e medidas “sociais”) contidas “representam apenas uma das possíveis traduções históricas do projeto neoliberal. Subsumindo o projeto neoliberal em uma agenda política, esconde e

minimiza seu significado sociopolítico”.

Com esse escopo, o neoliberalismo deve ser analisado do ponto de vista estratégico e tático, em primeiro lugar, porque:

O Neoliberalismo é um projeto econômico-político transnacional de classe (capitalista). Suas manifestações concretas e reais aconteceram mais pontualmente ao nível da instalação de uma estratégia específica de acumulação, chamada comumente e colonialmente de "Desenvolvimento". Isso se baseia na ideia de que a produção e a reprodução das relações sociais no capitalismo contemporâneo devem sujeitar-se ao poder e (livre) jogo de forças de mercado [...]. A dimensão estratégica do neoliberalismo se materializou posteriormente em diferentes programas políticos (especialmente de um tipo econômico, mas não exclusivamente econômico), tal e qual foi evidenciado pelo Consenso de Washington e suas variantes, os quais representam, insistimos, sua dimensão tática e conjuntural (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 23).

O autor sugere que é necessário prestar atenção à observação de mudanças no nível de políticas públicas (incluindo "estranhamentos" ou "crítica" para programas neoliberais, estabelecidos tanto em nível transnacional como doméstico), isso porque, “sem evidenciar as transformações na matriz de desenvolvimento, poderia significar exclusivamente acordos táticos no neoliberalismo, nunca necessariamente a superação do mesmo” (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 23).

É importante compreender, também, que não se trata de uma ideologia monolítica, mas diversificada e complexa. Segundo Puello-socarrás (2015, p. 24), as análises mais convencionais deixam de registrar a complexidade do neoliberalismo, já que esse é comumente interpretado como sendo uma ideologia monolítica, sem esclarecer a sua diversidade constitutiva.

Reexaminando a complexidade do neoliberalismo, isto é, abordando visões teórico-abstratas, suas práticas, suas fontes ideológicas (não apenas no sentido de "teoria econômica", mas também envolvendo um pensamento amplo, que vai além dessa dimensão) e suas ligações políticas, ideológicas e sociais, Puello-socarrás (2015, p. 24) apresenta esquematicamente cinco referências básicas à evolução do pensamento neoliberal, essenciais para descrever e descobrir suas principais perspectivas, tanto em termos de receitas públicas quanto de reformas políticas, políticas econômicas e sociais que promovem, bem como sujeitos, agentes e atores personificados. A primeira é a **Escola Neoclássica Anglo-Americana**:

Representada pela Escola de Londres, embora mais famosa para as últimas gerações da Escola de Chicago com M. Friedman no leme. Esta variante instalou um tipo de neoliberalismo anglo-americano que gradualmente e sob

uma forte influência americana, eclipsou os elementos anglo-saxões e, sob esta identidade, apareceu como a corrente ortodoxa dentro do neoliberalismo. Outras correntes neoliberais hoje emergentes (austríacas e alemãs, por exemplo) foram consideradas posições heterodoxas e, em uma certa medida, subordinadas e menos influentes no neoliberalismo, durante o último quarto do século XXI (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 24).

Em seguida, apresentam-se as escolas neoclássicas europeias continentais:

Escola Austríaca (ou de "Viena") e suas sucessivas gerações, especialmente a terceira e quarta, encabeçadas, respectivamente, por referências indiscutíveis como L. Mises e F. A. Hayek. Outros intelectuais menos conhecidos, mas não menos influentes na história neoliberal, como: J. Schumpeter ou P. Rodenstein-Rodan, pioneiros teóricos da "ideia de desenvolvimento" (neoliberal), desempenharam papéis decisivos na consolidação das perspectivas neoliberais.

Neoliberalismo alemão, Ordo-Liberalismo e a Escola de Economia de Mercado Social (ESM), posições que defendem uma renovação do liberalismo clássico - uma opinião na qual eles convergem com os austríacos - mas insistindo em um liberalismo de "novo cunho". Eles descartam o restabelecimento do laissez-faire, do antigo liberalismo, noção muito mais próxima e familiar do tipo de Neoliberalismo ortodoxo anglo-americano. Sua tentativa se baseia na construção de uma economia organizada (regulamentada), mas nunca "dirigida" ou "planificada". Eles então admitem a regulação estatal com base na garantia da liberdade de mercado (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 25).

Puello-socarrás (2015, p. 25) observa que essa última escola defende o tipo de neoliberalismo que se propõe a construir o que se autodenomina de Economia Social de Mercado (ESM). "Embora os adjetivos aqui possam distorcer o significado desta expressão, essa tentativa tem menos de social e mais mercado". O ESM pretende "conciliar" a liberdade de mercado com "problemas sociais que as próprias lógicas comerciais geram".

Ele explica ainda que o lema "Estado forte, economia livre" sintetiza a influência alemã desse tipo de neoliberalismo e, ao contrário do neoliberalismo anglo-americano, que defende a inação estatal/governamental e a desregulamentação, no ESM "o Estado seria responsável por garantir (via "regulação") o funcionamento do mercado livre, corrigindo suas falhas através de medidas "sociais" (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 25).

Embora pouco difundidas, provavelmente devido ao grau de sofisticação, sob a qual foram feitas e que dificultam seu reconhecimento em debates não especializados, mas não menos importantes, completam este quadro: a **Síntese Neoclássica-Keynesiana** e a **Síntese Austro-Americana e Americana-Austríaca**.

Todas essas correntes de pensamento, esclarece novamente Puello-socarrás (2015, p. 26), “têm sido a fonte de inspiração da ideologia social e do projeto econômico-político do neoliberalismo até o momento atual”.

O neoliberalismo não é um fenômeno estático, mas dinâmico e resiliente. Puello-Socarrás (2015, p. 27) explica que ele é muitas vezes concebido como um “evento estático, minimizando sua resiliência: a capacidade de uma entidade de suportar desafios críticos”. Neste caso específico, a crise ideológica e epistêmica, renovando-se ou recompondo-se. “Enfim, se descarta deliberadamente o seu dinamismo”.

Para este autor, complementando a equivocada concepção do neoliberalismo como um simples programa político e/ou programa de políticas e uma ideologia monolítica, muitos analistas e políticos que recorrem a essa retórica com o propósito de endossar tais posições “identificam mudanças no programa de política neoliberal e concluem, automaticamente, com a existência de situações "além" do neoliberalismo” (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 27).

Em diferentes áreas falam sobre o neoliberalismo como um acontecimento do passado, renegando inclusive a evidência dos fatos reais que atualmente viajam pelo mundo e que verificam que, pelo contrário, em meio ao crescente questionamento do projeto neoliberal, este em seus aspectos essenciais, está avançando. O avanço acelerado da chamada globalização neoliberal e a expansão dos mercados globais nos projetos econômico-políticos hegemônicos mais importantes, que antecipam a futura configuração da economia capitalista são fortes evidências nesse sentido (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 27).

Neste ponto, citando Plehwe et al. (2006, p. 1-2), Puello-socarrás (2015, p. 27) afirma que é preciso entender a hegemonia neoliberal de uma perspectiva neogramsciana “como um processo emergente de lutas e compromissos onde o significado do neoliberalismo não é apenas questionado, mas também reafirmado”. Para ele, a dialética entre revoluções e “contrarrevoluções” do neoliberalismo na economia política contemporânea é um fato que não pode ser negligenciado em análises teóricas, muito menos em diagnósticos políticos, pois:

Enquanto a crise econômica global oferece novas oportunidades estratégicas, para forças sociais e alianças políticas interessadas em promover a restrição de mercado e estratégias regulatórias para transcendê-los, persiste um regime de sistemas políticos neoliberalizados e neoliberais associados a ele (PUELLO-SOCARRÁS, 2015, p. 27).

É preciso, portanto, na opinião de Puello-socarrás (2015, p. 27), proceder a

“uma revisão do neoliberalismo que nos permita abandonar versões convencionais (simplistas), expiradas e anacrônicas, analiticamente e politicamente falando” e, em seguida, “capturar a complexidade deste fenômeno contemporâneo”. Segundo ele, a articulação simultânea de duplas dimensões (colonialismo, autoritarismo), esferas (econômica, política, social, ecológica) e escalas (projetos, programas, instrumentos) históricos e atuais permite acessar de forma mais ampla e abrangente as dinâmicas, lógicas e contradições da hegemonia capitalista atual.

3.3.2 A estratégia neoliberal de desenvolvimento

Sobre a estratégia neoliberal de desenvolvimento, Carcanholo (2015, p. 264) afirma que, ao contrário do que se acredita, ela não é sinônimo de política econômica ortodoxa (monetária, fiscal e “cambiária”). De certa forma, o neoliberalismo é mesmo independente do caráter (ortodoxo ou heterodoxo) da política econômica.

De acordo com seus próprios formuladores (Hayek, Mises, Friedman e outros), o neoliberalismo é levantado em um nível mais alto de abstração do que a política econômica. O nível é de uma estratégia específica de desenvolvimento. Isso significa que o neoliberalismo tem a ver com uma conformação estrutural específica da sociedade capitalista, na qual diferentes conjunturas, diferentes políticas econômicas (ortodoxas ou heterodoxas) podem compor o pacote econômico, exatamente de acordo com as características das articulações específicas (CARCANHOLO, 2015, p. 264).

Segundo os defensores do neoliberalismo, são duas as características da estratégia neoliberal de desenvolvimento: 1- A estabilização macroeconômica (controle inflacionário das contas públicas); 2- Uma vez obtido o controle inflacionário, são necessárias reformas estruturais (liberalização, desregulamentação e abertura de mercado), juntamente com extensos processos de privatização.

A primeira característica, segundo Carcanholo (2015, p. 265), visa manter preços estáveis da economia para que, segundo eles, os cálculos dos capitalistas e o horizonte temporal futuro permitam decisões de investimento de longo prazo, com menos volatilidade. “O controle das contas públicas é defendido porque, segundo eles (e este é, de fato, um elemento ortodoxo desta concepção), o déficit público é a principal causa da inflação nas economias”.

As reformas estruturais da segunda característica visam aumentar o papel do mercado na determinação de preços e valores de equilíbrio da economia, retirando as possíveis distorções causadas por mecanismos de governos populistas.

De acordo com os neoliberais, com os sinais corretos fornecidos pelo mercado (por meio do mecanismo de precificação) e o crescimento do ambiente competitivo, a promessa é sempre aumentar a produtividade dos fatores de produção e, desta forma, o crescimento econômico, bem como uma redistribuição de renda produzida em favor do fator de produção mais abundante, no nosso caso, o trabalho (CARCANHOLO, 2015, p. 266).

A estratégia de desenvolvimento neoliberal se define, portanto, nos marcos estruturais da economia. E como se consegue a estabilização macroeconômica? O crescimento econômico precisa ser retomado? Ou com uma política ortodoxa ou heterodoxa econômica? Em verdade, a resposta pouco importa, enfatiza Carcanholo (2015, p. 266), pois tudo dependerá do ambiente conjuntural.

É por isso que o que se entende como a mais pura ortodoxia econômica teve poucos problemas nos anos 90, para defender o controle (em algumas partes mais profundamente, como a dolarização ou a taxa de câmbio fixo) de um preço-chave em qualquer economia, ou a taxa de câmbio, para que esta servisse como uma âncora para estabilização de preços (CARCANHOLO, 2015, p. 266).

Tendo claro o que significa o neoliberalismo, podemos ver como a implementação dessa estratégia de desenvolvimento aprofunda a condição de nossas economias, enfatiza Carcanholo, (2015, p. 266). Ele argumenta ainda que todas as reformas estruturais do neoliberalismo, de seu coração, de seu núcleo, privatizações, abertura comercial e processos financeiros, os processos de desregulamentação dos principais mercados, o trabalho, o financeiro, todo o pacote de reformas estruturais neoliberais aumenta os mecanismos estruturais de transferência do valor produzido no capitalismo dependente, para as economias do centro capitalista global.

Isso quer dizer que o neoliberalismo aprofunda a característica estrutural das economias dependentes, afirma Carcanholo (2015, p. 267). Essas, por diversos mecanismos, são integradas à economia mundial para que uma faixa do valor produzido pelo capitalismo dependente seja realizada/apropriada, não dentro desse capitalismo, “mas por conta de capitais que estão localizados nos centros do capitalismo global”, portanto ambos vão fazer parte da “dinâmica de acumulação daquelas economias, e não as economias do capitalismo dependente” (CARCANHOLO, 2015, p. 267).

É por isso que devemos caracterizar rigorosamente os mecanismos de transferência de valor que caracteriza uma economia dependente, ressalta Carcanholo (2015, p. 267). “Temos que ser rigorosos em caracterizar o que significa

uma economia dependente”. Por um lado, estão os mecanismos relacionados ao comércio internacional de mercadorias. “Esses mecanismos de transferência de valor têm a ver com o que foi chamado no debate dos anos 60 e 70 do século XX, de troca desigual”.

Diante do quadro neoliberal brasileiro, o autor Carcanholo (2015, p. 270) levanta as seguintes questões. Qual é a única alternativa que o capitalismo dependente tem para combater esse mecanismo de transferência de valores? Embora muito seja transferido, o crescimento do valor na economia dependente pode criar uma dinâmica interna de acumulação? Como a produção de valor no capitalismo (dependente) aumenta? O capitalismo tem várias maneiras de fazer isso, porém o mais característico nas economias dependentes é a superexploração da força de trabalho, que, entre outras características, implica que os salários que são pagos estão abaixo do valor da força de trabalho.

Isso significa que as economias dependentes, devido às restrições estruturais da dependência são obrigadas a aumentar estruturalmente a exploração do trabalho para ter uma dinâmica interna de acumulação capitalista. Em suma, o que o neoliberalismo faz é aumentar os mecanismos estruturais de transferência, que exigem economias dependentes, que as condições de trabalho pioram para aqueles que trabalham e que o valor produzido a mais, seja mais adequado pelo capital; uma parcela nas economias centrais (transferência de valor), outra por capitais domésticos (dinâmica de acumulação interna) (CARCANHOLO, 2015, p. 270).

Este autor finaliza dizendo que, “embora o corte salarial (abaixo do valor da força de trabalho) seja a maneira mais tradicional de aumentar a exploração do trabalho, a superexploração também pode ocorrer com aumento salarial”. A questão é que se esses aumentos salariais não forem proporcionais ao aumento das horas de trabalho e/ou da intensidade do trabalho, “significa que mesmo que o salário aumente, o valor produzido por esse trabalhador aumenta muito mais do que o salário e, portanto, a diferença que é apropriada pelo capital” (CARCANHOLO, 2015, p. 271).

Não existem muitos debates (no discurso da teoria social contemporânea) sobre essa superexploração do trabalho, da maneira como isso cresceu nas sociedades dos anos 90, do século passado, graças às estratégias neoliberais. E “havia uma quantidade de valor que poderia ter dado algumas dinâmicas de crescimento doméstico para economias dependentes na época, o que verdadeiramente não aconteceu” (CARCANHOLO, 2015, p. 271).

3.3.3 Os Direitos Humanos e as racionalidades neoliberais da atualidade

Com tudo isso, vimos então que “o neoliberalismo potencializa o capitalismo moderno mercantil-industrial e a alça a uma condição capitalística de fluxo, deliberada pelas ações do mercado na busca pela fluidez financeira”. A citação é de Hoffmam; Morais; Romaguera (2019, p. 254), autores que investigam a relação entre os direitos humanos e o projeto capitalista global, pois, como eles observam, longe de ocuparem lados opostos no cenário político atual, são faces de uma mesma moeda.

Para estes autores, o “projeto social contemporâneo” vem profundamente marcado pelas “operacionalidades dessa instituição chamada mercado, numa vertente apaziguadora dos sentidos e sentimentos de pertencimento a um espaço-tempo socialmente constituído”. Por outro lado, a racionalidade discursiva neoliberal:

Por meio dos referenciais eficiência, produtividade e fluxo, notabiliza um acontecer social que oferece não só produtos, como também, sentidos e projetos descartáveis na linha de produção de desejos opacos; apreende o homem numa totalidade assujeitadora de busca performática pela realização dos projetos de vida; e insere o sujeito esvaziado numa caótica busca pelo gozo no fluxo de desejos plastificados na mercadoria, signo totalitário da sociabilidade neoliberal(izada) (HOFFMAM; MORAIS; ROMAGUERA, 2019, p. 253).

O projeto moderno de direitos humanos, já insuficiente e contestado, na opinião de Hoffmam; Morais; Romaguera (2019, p. 254), “se insere num mercado de significações que ressignifica tudo que lhe deu sustentação na modernidade”. Ressignificação que perpassa pela diluição da noção de classes sociais como se o mercado fosse uma instância homogênea na sua historicidade, formação social e política, abarcando a luta de classe como um processo que afeta o homem indistintamente do lugar socioeconômico e ideopolítico que ocupe.

Da insuficiência de um projeto que abarcava apenas o ocidente moderno-europeu – num primeiro momento –, depois expandido no contexto norte-americano, o neoliberalismo difunde a ideologia da mercadorização dos direitos humanos, uma concepção mercadológica totalmente distante dos significados materialistas, sociohistóricos e ideopolíticos dos direitos humanos no contexto neoliberal, que conformam os impactos da ação do mercado na formação do homem e na sua subjetividade, vivenciada numa sociabilidade restrita ao espaço mercadológico da sociedade neoliberal. Com esses impactos, nas relações neoliberais:

Funda-se uma nova ambientalidade social implicada numa concepção de vida baseada nas vantagens a serem alcançadas no e pelo viver. Uma rede de relações humanas multifacetadas que materializa uma rede comercial de viveres desconectados da condição humana e operados pela condição do mercado (HOFFMAM; MORAIS; ROMAGUERA, 2019, p. 255).

A mercadorização dos direitos humanos na concepção neoliberal ofusca totalmente as relações empreendidas pelo capital na busca por lucro e acumulação de riquezas por meio da exploração da força de trabalho humano, produzindo a divisão social do trabalho e a formação das classes sociais antagônicas, cuja dominação cabe a uma delas, a classe dos capitalistas. Ao colocar as relações conflituosas das classes sociais no esconderijo da ideologia dominante, os impactos do reinado do mercado ficam no âmbito da condição humana, dos sentidos do homem, como se esse homem não tivesse nem funções nem identidade socioeconômica nem política, com papéis específicos de dominante e dominado, de explorador e explorado, de produtor e desfrutador das riquezas sociais, condições socialmente antagônicas e conflituosas.

Alheios à realidade humano-material que nos cerca, Hoffmam; Morais; Romaguera (2019, p. 257) declaram que, no contexto neoliberal, “vivemos presos em nós mesmos numa ordem narcísica suprema que despotencializa a sociabilidade enquanto espaço-tempo de produção de sentido”. Isso porque, “reduzido o sujeito a uma humanidade pobre e esvaziada de valores ético-morais, rareiam-se os laços humanos e as experiências alteritárias legítimas, impossibilitando o acontecer da diferença – eu-outro”. É a realização de uma “experiência destruidora do outro no eu que perversamente reduz o sujeito social a uma coisa, a um amontoado de signos e significados que, em verdade, não significam nada para além da subalternidade humana à estrutura institucional do mercado” (HOFFMAM; MORAIS; ROMAGUERA, 2019, p. 257).

Os autores falam do “egoísmo individual(izado) do eu”, em que “a diferença do outro está inscrita num projeto de ocultamento dos homens enquanto habitantes do mundo para além da trágica espacialidade mercadológico-social”. Citando Warat (2010), reconhecem que o projeto humano “alteritário” é sufocado na normalização do pensamento e do saber e na padronização meramente formal dos sujeitos no mercado:

Mantém-se potencializado o processo de dominação empreendido pela instituição colonial na modernidade ocultada, refunde-se o empreendimento na colonização do mundo-da-vida pela racionalidade mercadológica que reduz os sujeitos sociais a uma compreensão mercadorizada de si mesmos.

Há uma amputação dos espíritos, para além do domínio dos corpos que, assim como foi ocultada por uma intenção pretensamente civilizatória na modernidade, agora é ocultada em meio à normalização do social como sociedade de consumo (DUSSEL, 1993). O “eu” que domina não é mais o desbravador europeu apropriado de sua missão civilizatória, a serviço da instituição colonial, mas sim, é o sujeito-empresário absorto em sua missão empreendedora e desregulatória a serviço do mercado no seio do constructo neoliberal (HOFFMAM; MORAIS; ROMAGUERA, 2019, p. 257).

Assim, a sociedade de consumo movimenta-se, cinicamente, no caminho da estagnação das vontades humano-existenciais, em detrimento das vontades totalitárias do mercado e da compreensão crítico-dialética do movimento das relações engendradas na sociabilidade capitalista. Nota-se que:

Com a perda do outro na transcendência do mercado como “eu-supremo”, bem como, com a impossibilidade de construção dos laços sociais na impossibilidade da subjetivação que fica escondida por sob a individualização, tornamo-nos os filhos do vazio possibilitador da perversão neoliberal (LEBRUN, 2008). Em verdade, tornamo-nos os filhos do mercado, de uma razão ultraliberal desagregadora das forças e práticas sociais, desmanteladora das instituições sociais e, subalternizadora do homem enquanto ser humano capaz de instituir-se ético-moralmente na sociabilidade (PHILIPPI, 2006). É nesse sentido que Dufour (2005) aponta para a dessimbolização do mundo, já que o homem ultramoderno não mais se coloca em contato com os bens simbólicos transcendentais, ficando à disposição do jogo do fluxo mercadológico. Esse novo ser humano tem sua humanidade esfacelada em meio a um “real imaginário” que subverte a lógica da condição humana, na lógica da condição de consumo – e de ser consumido (HOFFMAM; MORAIS; ROMAGUERA, 2019, p. 258).

A tudo isso, Hoffmam; Morais; Romaguera (2019, p. 259) classificam (partindo do pensamento de Philipp (2006) o que se pode chamar – no Direito – de uma (ir)realidade jurídico-neoliberal instituída pelo mercado que sustenta um estado de “apatia ético-moral do sujeito contemporâneo num confronto da lógica humana de proteção de/dos direitos humanos, com a lógica do mercado enquanto instituição desmanteladora do social, do político e do jurídico”. Ou seja, “o sujeito encontra-se instituído pelo mercado em uma situação de subalternidade frente à substancialidade da instância social”.

Toma forma, portanto, na opinião de Hoffmam; Morais; Romaguera (2019, p. 259), um totalitarismo social desinstitucionalizante, por uma liberdade/liberalidade que “gera um estado de anomia em relação ao(s) direito(s)”. Dessa forma, os homens em sociedade:

Passam a viver somente na sua utilidade para o mercado, e não mais, na sua humanidade (PHILIPPI, 2005). É o que Warat (2010) vai chamar de aprisionamento do sujeito ao referencial técnico-instrumental moderno-

racionalista que, agora, está a serviço de uma outra instituição. A estrutura social contemporânea confunde-se com a estrutura institucional e desinstitucionalizadora que atende pelo nome de mercado. A técnica agora é a de amputação dos espíritos, de supressão das diferenças, de atordoamento do real no imaginário uno-igualitário do acesso às coisas do mundo – e dos direitos humanos – como mercadorias (HOFFMAM; MORAIS; ROMAGUERA, 2019, p. 259).

Nessa concepção de mundo, dizem os autores, os direitos humanos enquanto fenômeno emancipatório “perdem a sua efervescência e a sua potência, passando a atuar como um mecanismo de imposição das práticas do poder instituído num sentido de normalização social através da – pretensa – ainda sanha civilizatória” (HOFFMAM; MORAIS; ROMAGUERA, 2019, p. 259).

Em sentido contrário - prosseguem os autores - os direitos humanos devem ser repensados como um ambiente redentor das práticas dominantes, “totalizadoras e subalternizadoras do sujeito-cidadão emancipado em suas várias modernidades, não como agente liberado do mercado, mas como agente libertado de uma sociabilidade colonial-totalitária pensada e instituída”. E nesse caminho “intensifica-se a crítica ao projeto (pós)moderno de direitos humanos, bem como procura-se repensar tais direitos enquanto *locus* privilegiado da diferença constituidora do espaço social através do exercício democrático” (HOFFMAM; MORAIS; ROMAGUERA, 2019, p. 259).

3.3.4 Brasil, Direitos Humanos e Neoliberalismo

Para Mondaini (2008, p. 11), os direitos humanos só conseguem sobreviver e se expandir quando se encontram em pleno vigor num regime de caráter democrático. Quando se refere a direitos humanos no Brasil contemporâneo, este autor afirma que quando se visualiza um pouco mais de perto a história do seu desenvolvimento, dois traços distintivos sobem à superfície, entre tantos outros passíveis de serem assinalados:

O primeiro traço marcante da história do desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil contemporâneo relaciona-se à comparação com o referencial clássico europeu e norte-americano, no que tange à ordem sequencial da natureza dos direitos conquistados pelos indivíduos e grupos sociais. Na experiência histórica clássica vivida por Inglaterra, França e Estados Unidos assistiu-se, de maneira não linear e também não ao mesmo tempo para todos, ao reconhecimento dos direitos civis (as liberdades individuais), nos séculos XVII e XVIII; dos direitos políticos (a igualdade política), no século XIX; e dos direitos sociais (a igualdade social), no século

XX. No caso brasileiro contemporâneo, esta sequência foi invertida, tendo sido os direitos sociais primeiramente reconhecidos pelo Estado brasileiro ao mesmo tempo em que os direitos civis e políticos não eram garantidos, em boa parte dos anos 1930 e 1940, assim como entre a metade da década de 1960 e o início da década de 1980 (MONDAINI, 2008, p. 8).

Reiterada a observação de que tal sequência não é linear, muito menos imediatamente estendida para a totalidade dos indivíduos e agrupamentos sociais, com a exceção de intervalos bastante abreviados, a sensação de que se vive no Brasil sob um Estado de Direito Democrático, com direitos civis e políticos respeitados, somente veio à tona nos últimos vinte anos, ressalvado o fato de que, para muitos brasileiros, isso se deu apenas no campo jurídico-formal, é o que observa Mondaini (2008, p. 9):

Com isso, o segundo traço marcante da história do desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil contemporâneo vincula-se à existência de descompasso, uma falta de sincronia, entre aquilo que se encontra inscrito na ordem normativa e o que se apresenta no plano da realidade social - o que levou (e continua a levar ainda hoje) à construção e/ou legitimação da existência de duas nações radicalmente diversas entre si no interior de uma única e mesma nação chamada Brasil. Em outras palavras, acabou por ganhar vida entre nós a dicotomia entre um “Brasil legal” e um “Brasil real”, dando forma a “uma estranha relação entre um país avançado em termos legais, de um lado, e outro que vive absolutamente à margem das conquistas obtidas no plano das normas e das leis, de outro lado” (MONDAINI, 2008, p. 9).

No Brasil, a luta pelos direitos humanos emerge com mais força nos movimentos contra a ditadura militar. Em especial, vem no âmago dos novos movimentos sociais que se efetivam ainda no período repressivo, na segunda metade dos anos 70. A informação é dada por Cecília Coimbra (2000, p. 259):

Vieram nas práticas que começaram a rechaçar os movimentos tradicionalmente instituídos e que politizaram o cotidiano nos locais de trabalho e moradia, inventando novas formas de fazer política. Vieram “quando novos personagens entraram em cena”, quando emergiram 'novos sujeitos políticos' que, no cotidiano, lutavam por melhores condições de vida, trabalho, salário, moradia, alimentação, educação, saúde e pela democratização da sociedade. Esses movimentos começam a existir com os próprios “estilhaços” que resultaram das derrotas impostas aos movimentos sociais com o golpe de 1964 e com o AI-5, em 1968. Seus 'sobreviventes', ao resgatarem criticamente as várias experiências de oposição nos anos 60 e 70, fizeram emergir nos bairros e, logo a seguir, nas fábricas, 'novas políticas' que substituíram as tradicionalmente utilizadas. Sobretudo, das crises da Igreja, das esquerdas e do sindicalismo - que a ditadura acirrou e aprofundou - surgiu uma série de movimentos sociais produzindo novos caminhos. Estes, por sua vez, forjaram práticas, ligadas à 'teologia da libertação', repensaram certas leituras do marxismo, a oposição armada à ditadura e o movimento sindical. Emergiram, desses novos movimentos sociais, dessas novas

práticas, outros 'rostos', outras 'fisionomias' dos direitos humanos. Vários grupos surgiram como importantes trincheiras contra as violências cometidas e a impunidade vigente e, que, ainda hoje, persistem na disposição de resistir, apontando para as lutas em prol dos direitos humanos em cima das condições concretas de existência daqueles que continuam sendo marginalizados (COIMBRA, 2000, p. 260).

Cecília Coimbra (2000, p. 260) argumenta que nos anos 80 diversos meios de comunicação de massa trataram de associar (por meio de uma potente campanha midiática) o aumento da criminalidade em nosso país ao fim da ditadura militar:

A violência tornou-se o preferido tema nacional da mídia e dos políticos e as elites fizeram da criminalidade sua principal trincheira de luta, em especial, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Nas eleições para governadores, em 1983, vencem, nesses dois estados, partidos de oposição que enfatizam os discursos sobre os direitos humanos: é quando mais fortemente são veiculados pelos diferentes meios de comunicação de massa os temas sobre o aumento da violência nesses dois espaços. Campanhas defendem o auto armamento da população, a defesa dos linchamentos, o policiamento ostensivo e fardado nas ruas, quando o Jornal do Brasil cunha o slogan: "onde falta polícia sobram criminosos" (COIMBRA, 2000, p. 260).

Estes discursos propagados pela mídia da época, segundo Coimbra (2000, p. 261), foram veiculados num momento de mudança, quando tomavam posse os novos governadores eleitos, quando os movimentos sociais eram legitimados como interlocutores do Estado, quando se tentava reformar as polícias acostumadas ao arbítrio do regime militar, quando o próprio Estado - em nível dos dois estados citados - se atribuía o papel de gerador de novos direitos para os outros; quando o 'inimigo interno', os chamados terroristas dos anos 60 e 70, já havia sido vencido.

Não é difícil entrever, reforça a autora, nesses discursos contra os direitos humanos e “sobre a insegurança gerada pelo aumento da criminalidade um diagnóstico de que tudo está mudando para pior, de que “os pobres querem direitos” e “que se quer dar direitos até para bandidos” (COIMBRA, 2000, p. 261).

O fato é que foi exatamente nos anos 80 que uma nova ordem mundial começa a dar ares de sua graça no Brasil: o neoliberalismo, com seus corolários de “globalização, Estado Mínimo, livre mercado, livre comércio, privatizações, marketing, votação rápida, capitalismo financeiro, isolamento tecnocrático, cultura-mercado, dentre outros”, o que Pegoraro (1996) chama de paradigma da insegurança (COIMBRA, 2000, p. 261).

As ameaças de desestabilização da economia e de catástrofe social são conjuradas pelas elites que governam nosso país com discursos sobre eficiência, leis do mercado, competitividade, necessidade de privatizações e

livre comércio. Esse modelo neoliberal tem produzido insegurança e medo para as classes médias e trabalhadores em geral e mais desemprego, pobreza e miséria (COIMBRA, 2000, p. 261).

Para Cecília Coimbra (2000, p. 261), o 'paradigma da insegurança' nas sociedades de controle globalizado dos países periféricos parece ser a exemplificação do 'homem endividado' – aquele apontado pelos pós-modernos como o homem submetido à sociedade de controle – envolto a uma nova subjetividade.

Endividamento este que condiciona a maioria dos comportamentos sociais, incluindo aí os políticos. O aumento dos trabalhadores com contrato por tempo fixo, sem estabilidade é um passo a mais na construção e reprodução da cabeça do 'assalariado agradecido'. Se o capitalismo industrial dos séculos XIX e XX buscou, por meio de diversos dispositivos disciplinares, produzir uma cabeça de operário, o capitalismo de controle globalizado hoje dá mais um passo, e forja a cabeça do assalariado agradecido (COIMBRA, 2000, p. 261).

E foi neste panorama, informa Coimbra (2000, p. 261), marcado não só por medidas neoliberais, mas também por “chacinas, balas perdidas, linchamentos, assassinatos de crianças e adolescentes, de homossexuais, de pessoas pobres suspeitas de prática de crimes, de trabalhadores e líderes sindicais rurais”, que o Governo Federal anunciou, “espetacularmente”, em 7 de setembro de 1995 (Dia da Independência do Brasil), “sua intenção de fazer um Plano Nacional de Direitos Humanos”. Utilizando-se massivamente da mídia, como resposta às pressões internacionais pelas sistemáticas violações de direitos humanos, o Governo Federal proclamou, na época, que "direitos humanos é o novo nome da liberdade e da democracia".

O Plano Nacional de Direitos Humanos é apresentado à nação em 13 de maio de 1996 (Dia da Abolição da Escravidão) - quando o presidente Fernando Henrique Cardoso concede a primeira indenização à familiar mais velha de um desaparecido político - e, embora o plano tivesse sido coordenado pelo Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo, que fez várias consultas a entidades de direitos humanos nacionais, não passou de uma carta de boas intenções que, infelizmente, ainda não saiu do papel. Nas 233 ações, 170 apresentadas a curto, médio e longo prazos não são definidas as instituições executoras, o cronograma das realizações e a previsão de articulação com o processo orçamentário (COIMBRA, 2000, p. 262).

Algumas leis que foram incluídas no Plano Nacional de Direitos Humanos foram votadas, outras ainda ficaram em tramitação no Congresso Nacional, como: a “transferência do julgamento de policiais militares da Justiça Militar para a comum, a criminalização do porte de armas, a competência da Justiça Federal para julgar crimes

contra os direitos humanos, a tipificação do crime de tortura etc.” (COIMBRA, 2000, p. 2626). Isso resultou muito mais da reação, comoção e indignação de alguns segmentos da opinião pública brasileira e de pressões internacionais, “após práticas de violência estampadas na grande imprensa, do que pelo fato de figurarem no Plano Nacional de Direitos Humanos”.

Vimos que Cecília Coimbra (2000, p. 263) apontou aqui em que contexto essa ‘carta de boas intenções’ emerge e “o paradoxo que é falar em direitos humanos, “quando impõe-se a lógica excludente de um modelo que marginaliza cada vez mais imensas parcelas de nossa população, aumentando a legião dos miseráveis”. E, para ela, não há como negar que a implantação de políticas neoliberais “tem produzido funestos efeitos, que se traduzem no desemprego programado e na efetiva restrição ao pleno acesso aos bens mínimos necessários à dignidade humana” (COIMBRA, 2000, p. 263).

Por tudo isso, a autora entende que somente a força dos movimentos sociais organizados poderá mudar esse quadro. Para Cecília Coimbra (2010, p. 264), é no “nível das práticas cotidianas, micropolíticas, que podem estar as respostas para tais impasses”. É por meio da reinvenção de novas maneiras de ser, de estar, de sentir e de viver neste mundo que, cotidianamente, poderemos “produzir novas práticas, novos movimentos para contra-atacar as políticas tradicionais, afirmando os direitos humanos como direitos de todos, em especial dos miseráveis de hoje” (COIMBRA, 2000, p. 264).

Contudo, Bruno Oliveira (2010, p. 180) observa que houve uma tendência de expansão formal dos direitos humanos no Brasil, exatamente no contexto do avanço neoliberal, “onde fenômenos histórico-estruturais da nossa cultura política tais como o coronelismo, o clientelismo e o assistencialismo” ganharam novas formas, “acompanhados pela intensificação da concentração de renda, poder e propriedade no país”. Esta tendência, segundo este autor, se expressa no período no qual:

Foram aprovadas diversas leis que diziam respeito à garantia dos direitos humanos na sociedade brasileira, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (1991), a Lei Orgânica da Saúde (1990), Lei Orgânica da Assistência Social (1993), o Estatuto do Idoso (2003) e o Estatuto da Igualdade Racial (2004). Foram criados ainda o Plano Nacional de Direitos Humanos (1996), o Programa Saúde da Família (1996) e o Sistema Único de Assistência Social (2005) (OLIVEIRA, 2010, p. 180).

Oliveira (2010, p. 180) observa então que, ao contrário da maioria dos países

do mundo, “onde as reformas neoliberais foram acompanhadas pelo desmonte da legislação de proteção social, no Brasil foi possível conciliar a expansão formal dos direitos humanos com a consolidação do Neoliberalismo”. Ele diz ainda que muitos são os fatores que concorreram para a formação dessa peculiaridade brasileira. Para ele, a “Constituição de 1988 representou a tentativa de construção de um aparato estatal de bem-estar-social que atendesse às necessidades básicas da população”. Todavia, tal tentativa “enfrentou e, continua enfrentando, grandes obstáculos”, que são representados, em certa medida, por três fatores. O primeiro deles:

A falta de uma cultura política que esteja baseada na ideia de uma cidadania ativa. A tradição autoritária que se ergueu no Brasil ao longo da sua História, impõe grandes limitações à participação política autônoma por parte dos setores mais pauperizados da população. Nesse sentido, “o favor é a nossa mediação quase universal” (SCHWARZ, 2005), e está na base de fenômenos tragicamente presentes no cotidiano da maioria da população brasileira como o clientelismo, o coronelismo e o assistencialismo. O mesmo autor aponta para a herança de violência e racismo deixada pela escravidão, que irão se tornar elementos constitutivos da nossa sociedade (OLIVEIRA, 2010, p. 180).

O segundo fator refere-se à crise do desenvolvimentismo e às estratégias de redistribuição de renda a ele associadas. De acordo com Oliveira (2010, p. 180), é possível afirmar que o ensaio brasileiro tardio de construção de um Estado de Bem-estar-social “está vinculado à tentativa de edificação de um Capitalismo de características nacional-desenvolvimentistas com progressiva participação do Estado na regulação econômica”. No entanto:

A resposta à crise do Desenvolvimentismo que se instalou ao final dos anos 1970, como reflexo do esgotamento do modelo keynesiano e se aprofundou durante toda a década de 1980, foi o Neoliberalismo. Tal fato resultou da correlação de forças nacional e internacionalmente desfavoráveis às estratégias de substituição de importações por parte dos países da periferia do capitalismo (OLIVEIRA, 2010, p. 181).

O conservadorismo das elites brasileiras foi o terceiro fator. Isso porque:

A história brasileira está marcada por situações em que as nossas elites tiveram um comportamento ambíguo. Ao analisarmos a Constituição de 1824, por exemplo, perceberemos que ela estava baseada nas teorias Liberal-Illuministas ao mesmo tempo em que a sociedade brasileira convivia com a escravidão negra. Tal fato revela a histórica capacidade das nossas elites de reivindicar ideais emancipacionistas, para manter e justificar as estruturas sociais mais arcaicas, às quais estão visceralmente vinculadas. No contexto atual, possuímos uma Legislação social avançada, porém a sua efetivação é incontestavelmente impedida pela contenção de investimentos públicos, respaldados juridicamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Soma-se a isto, o papel de manutenção do consenso em torno da ordem que essa

legislação exerce, pois em um país com tamanhas disparidades sociais como o Brasil, a adoção de um discurso autenticamente antissocial poderia comprometer a manutenção das atuais estruturas socioeconômicas (OLIVEIRA, 2010, p. 181).

Sendo assim, segundo Oliveira (2010, p. 181), toda e qualquer estratégia de reforma da sociedade brasileira “que se pretenda estar fundamentada no respeito aos Direitos Humanos e na busca da igualdade substantiva e não apenas formal entre os seus membros, deverá levar em conta tais fatores”. E as forças sociopolíticas que “possuem o compromisso com a democratização da riqueza, da cultura e do poder devem investir na superação dessa nossa triste herança, pois sem isso estaremos fadados a conviver com a Barbárie” (OLIVEIRA, 2010, p. 181).

Para Maria Palma Wolff (2015, p. 88), vive-se no Brasil “um momento em que por um lado, temos uma ampliação do conhecimento, do reconhecimento ético e da legalidade dos direitos humanos”. Ela atribui a isso os vários movimentos (como já foi falado por outros autores) que na metade do século passado trouxeram à tona a situação de negros, mulheres, refugiados e outros. Mas ela explica, entretanto, que “este foi um período também, especialmente nos anos 90, de mundialização do capital em sua fase monopolista, que agora, com todos os recursos do avanço tecnológico, não vê limites para sua expansão” (WOLFF, 2015, p. 88).

Wolff (2015, p. 89) reforça que, ao contrário do que aconteceu no passado, “cujas ações foram emancipadoras em relação à ordem feudal, hoje, com anos de prática do neoliberalismo, vemos que o capitalismo não trouxe nada de novo, a não ser uma importante redução dos direitos sociais”. E com isso:

Temos então uma situação que favorece o surgimento ou o aprofundamento de posições ultranacionalistas, racistas, que mostram uma profunda rejeição e criminalização do outro, a naturalização da pobreza, junto com a persistência e aprofundamento das desigualdades. A desmobilização dos movimentos sociais faz com que os espaços da esfera pública, tão arduamente conquistados, fiquem reduzidos a meras instâncias burocráticas das políticas sociais. Estas, como importantes instrumentos para colocar em curso a efetivação de direitos, passam a ser mais focalizadas e preocupadas em responder pontualmente às demandas (WOLFF, 2015, p. 89).

A autora considera que em um “processo que se constituiu a partir de forças e lutas divergentes, muitas direções podem ser adotadas” (WOLFF, 2015, p. 89). Para ela, “a ideia da universalidade dos direitos foi uma conquista humana importante, embora os métodos utilizados para tanto devem ser profundamente criticados”. E afirma que a questão é como encontrar pontos de conexão entre as possibilidades

que emergem da realidade e o horizonte da emancipação humana. “A realização dos direitos sociais, econômicos e culturais deve explicitar essa contradição, dando uma dimensão política” (WOLFF, 2015, p. 89).

Neste sentido, completa a autora, a constituição ou ampliação de espaços de luta por direitos “pode nos levar a estabelecer novas formas de controle, ainda que estejam marcados pelas relações sociais determinadas no processo de globalização capitalista” (WOLFF, 2015, p. 90). Na esteira de Herrera Flores (2009), ela diz que o “pressuposto neste sentido seria buscar o conhecimento e a prática dos direitos humanos que tentassem superar as impossibilidades fáticas dadas a partir da relação dos direitos com o mercado”.

Porém, precisamos agora levantar uma outra questão, não menos séria e talvez muito mais delicada e perigosa, quando se trata de debater os direitos humanos no neoliberalismo brasileiro. Mal vimos acontecer uma democracia, bem lembrada por Silva (2019, p. 151), “reestabelecida durante a segunda metade dos anos 1980, mas que ainda se apresenta como apenas mal começada”, estando sempre por se criar, se fazer, o mesmo se dando no que diz respeito aos direitos humanos, surge uma situação imprecisa, um panorama político-social, econômico e cultural angustiante, extremamente maléfico e ainda mais ameaçador no horizonte do Brasil.

Ao falar do atual momento político brasileiro após o ano de 2018, que elegeu um Presidente da República com posição ideológica ultraconservadora e que se coloca abertamente contrário aos direitos humanos, com o discurso (deturpado, nefasto e fundamentalista) de que esses servem apenas para defender “bandidos”, Emanuel Silva (2019, p. 151) faz uma reflexão sobre “a emergência dos direitos humanos e sua efetivação como condições de realização do Estado de direito democrático moderno”, declarando que tais direitos eram condição de existência para regimes democráticos, seguindo a “linha interpretativa de vários cientistas sociais, uma vez que apontam para uma tendência de consolidação de tais direitos como, acima e antes de tudo, conquistas democráticas”. Em seguida, levanta as seguintes questões:

Como classificar, então, um regime político brasileiro que, possivelmente iniciado e legitimado durante a última eleição, empoderou o discurso antidireitos de Jair Bolsonaro, alçando-o à condição de presidente dos brasileiros? Estaríamos, pois, diante do empoderamento de tal discurso como uma gramática a estruturar as relações sociais e institucionais no Brasil dos próximos anos? (SILVA, 2019, p. 151).

Este autor alerta então para a possibilidade (cruel, mas real) de considerarmos no Brasil atual uma nova modalidade de Estado, “não mais o democrático, mas o pós-democrático”, cuja baliza maior é justamente a não garantia de direitos que contrariem os interesses do grande capital, das empresas (os direitos humanos, sobretudo), “tendo como sua faceta mais visível a legitimação de um Estado penal, cada vez mais preocupado em pôr fim a um “excesso de direitos”, como se observa no corpo semântico do Bolsonarismo” (SILVA, 2019, p. 151).

4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

O intuito deste capítulo é estabelecer uma síntese a partir da compilação de ideias e pontos de vista de autores clássicos e contemporâneos sobre a natureza sociopolítica da assistência social e sua relação com as categorias direitos humanos e cidadania no contexto do Estado capitalista.

À luz do pensamento histórico-crítico colocamos em debate a concepção sociohistórica da política de assistência social e os mais importantes instrumentos de construção desta política social no Estado brasileiro, versando sobre o papel ideológico das funções da assistência social enquanto mecanismos contraditórios de implementação dos direitos humanos e da cidadania. Compreendemos, ainda, os entraves para a consolidação da assistência social na atualidade além de refletirmos sobre os processos sociais que estão associados às condições objetivas de produção/reprodução da classe trabalhadora no contexto da assistência social.

4.1 Assistência social: formação sociohistórica e natureza ideopolítica

As bases para a compreensão da formação sociohistórica e da natureza ideopolítica da assistência social estão intrinsecamente relacionadas ao Estado Social⁷ frente às crises capitalistas. O Estado Social como órgão de reprodução da força de trabalho, para atender às necessidades do capital ou às suas constantes imposições imperiais de modernização, através das políticas sociais, colocando os direitos sociais em cena.

Vale resultar que antes das crises capitalistas já existiam algumas formas de assistência aos miseráveis, mas nada comparado à assistência concebida no Estado capitalista. É notório que a história e o desenvolvimento do capitalismo estão repletos de sucessivas crises econômicas, basta observar o período entre 1825 até as vésperas da Segunda Guerra Mundial, neste ciclo de tempo os momentos de prosperidade econômica incorreram cerca de quatro crises, em determinados momentos havia expansão e crescimento da produção econômica, em outros depressões, caracterizadas por falências, quebraadeiras, desemprego e pauperismo (PAULO NETTO; BRAZ, 2007).

⁷Estado Social, segundo Boschetti (2016a), é caracterizado pela “feição” social que o Estado assume por meio dos direitos implementados via políticas sociais, não retirando do Estado a sua natureza capitalista.

Para Paulo Netto e Braz (2007), as primeiras crises capitalistas possuíam alcance localizado, um exemplo é a crise de 1825 que aconteceu apenas na Inglaterra. Contudo, a partir de 1847 a 1848, as crises capitalistas apresentaram-se como um fenômeno mundial, no século XIX, a mais grave ocorreu em 1873; a grande crise iniciada em 1929 teve consequências catastróficas, impactando inclusive o século XX. Iniciada na Bolsa de Valores de Nova Iorque, ela provocou impactos negativos no cenário político, econômico e social.

Ao buscar compreender as crises capitalistas e apoiando-se em uma densa leitura marxista, analistas como Burginski (2016), Paulo Netto e Braz (2007) asseguram que as crises capitalistas estão longe de ser acidentes de percursos, aleatórias, fenômeno descolado do capital, para eles as crises são inerentes ao modo de produção capitalista e, enquanto esse sistema perdurar, não será possível eliminá-las.

Nesta perspectiva, a história revela que a assistência social é concebida por pelo menos dois fatores: o primeiro está relacionado à luta de classe e o segundo está associado às crises capitalistas. Certamente, como já mencionado, as crises capitalistas se manifestam através de uma profunda instabilidade, buscando recompor as taxas de lucro do capital, são criadas várias alternativas, entre elas, Burginski (2016) argumenta:

As alternativas encontradas no pós-crise de 1929-1932, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial (1945), significaram a expansão e consolidação da política social como parte de medidas anticíclicas adotadas pelo Estado. As soluções apontadas para a crise mundial de 1929, por exemplo, materializaram benefícios e proteção social enquanto diretiva política para sua resolução provisória. A partir de então, a intervenção do Estado na regulação das relações de produção e reprodução do capitalismo sofreu consideráveis alterações (BURGINSKI, 2016, p. 77).

A autora mostra que a intervenção estatal foi essencial no equilíbrio econômico que combinava o modelo de produção fordista, as políticas de regulação estatal de promoção do pleno emprego e as reformas sociais, enquanto estratégias fundamentais nos momentos de crise capitalista.

Com Boschetti (2016a), aprendemos que as ações assistenciais que antecederam os seguros sociais estiveram na base do Estado Social. A autora, em constante diálogo com Marx, sustenta que as primeiras legislações de seguro social na Alemanha eram consideradas “assistenciais”. Essa afirmação é definida por Marx

em *O Programa de Gotha*.

A lógica do seguro concebido na Alemanha ainda hoje estrutura as políticas de previdência e saúde em grande parte dos países de capitalismo centrais e periféricos. Esse nexos se soma à lógica da assistência social, integrando a seguridade social, “que, por sua vez, constitui o núcleo estruturante do Estado Social capitalista” (BOSCHETTI, 2016a, p. 97).

Percebe-se que o trabalho assegura o acesso aos seguros sociais. Portanto, só é possível ter acesso a esses seguros se o trabalhador tiver parte do seu salário subtraído no presente para custear o benefício monetário no futuro. Já as prestações monetárias ou serviços estabelecidos no âmbito da assistência social têm como finalidade garantir a reprodução social dos incapacitados para o trabalho (crianças, idosos e pessoas com deficiência). Certifica Boschetti (2016a):

Em contexto contemporâneo de crise do capital e ampliação do desemprego, a assistência social (especialmente por meio de programas assistenciais de renda mínima) passa a assegurar mais diretamente a reprodução da superpopulação relativa tanto estagnada quanto latente e flutuante, ou seja, da força de trabalho expulsa de relações de trabalho estáveis (BOSCHETTI, 2016a, p. 99).

O que se contempla aqui é que a assistência social está condicionada ao trabalho e sua implementação foi determinante para a estruturação do Estado social, que, nas palavras de Boschetti (2016a), é o núcleo central da seguridade social.

Salvador (2010), apoiando-se em Castel (1999), explica que esse núcleo nada mais é do que a transformação da propriedade privada em um tipo de propriedade social. Segundo os autores, na sociedade salarial, a identidade social é baseada mais no trabalho do que na propriedade. Portanto, o Estado Social propõe a possibilidade à classe trabalhadora de continuar sem propriedade privada, mas com algum tipo de seguridade ou proteção garantida.

[...] a seguridade social procede a uma espécie de transferência de propriedade pela mediação do trabalho e sob a égide do Estado. Seguridade e trabalho vão tornar-se substancialmente ligados porque, numa sociedade que se organiza em torno da condição salariado, é o estatuto conferido ao trabalho que produz o homólogo moderno das proteções tradicionalmente assegurados pela propriedade (CASTEL, 1999, p. 387).

Essa realidade é explicada de forma mais ampla e cuidadosa por Burginski (2016). Ao investigar o desenvolvimento capitalista e sua intervenção estatal, observou que no desenvolvimento do modo de produção capitalista as intervenções

estatais são alargadas para além das suas funções básicas. Para a autora, é no decorrer do processo histórico de acumulação primitiva que o Estado exerceu papel fundamental, favorecendo a formação de capital por meio da expropriação da força de trabalho do ser humano e dos seus meios de produção “e a criação posterior de condições favoráveis para a existência de trabalhadores livres assalariados em qualquer parte do globo” (BURGINSKI, 2016, p. 21).

A acumulação primitiva é exposta e analisada por Marx como a pré-história do capital que se fundamenta na separação da classe trabalhadora e seus meios de produção, por meio de expropriações violentas que criam as condições essenciais para a expansão do modo de produção capitalista. Sendo assim, o estágio do capitalismo, assinalado por Marx (1984, p. 262) como o momento que possibilitou a “separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições de realização do trabalho”. Separação essa que:

[...] transforma, por um lado, os meios de subsistência e de produção em capital, por outro, os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação é, portanto, nada mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meios de produção (MARX, 1984, p. 262).

Burginski (2016), a partir dos estudos de Mandel (1982), explica que, na fase monopolista do capitalismo, a intervenção estatal se intensificou e adquiriu uma nova qualidade de intervenção. Essa estava relacionada ao desenvolvimento capitalista no pós-Segunda Guerra Mundial e às constantes ameaças de crise econômica e política que ameaçavam o modo de produção capitalista.

Sendo assim, o Estado capitalista passa a administrar crises como uma das suas funções essenciais, sendo obrigado a concentrar “esforços para assegurar uma valorização mais rápida do capital excedente” e, desse modo, usar “todo o arsenal de políticas governamentais anticíclicas, cujo objetivo foi evitar, ou pelo menos adiar tanto quanto possível, o retorno de quedas bruscas e catastróficas como a de 1929/32” (MANDEL, 1982, p. 337).

Nessa conjuntura, Boschetti (2016a) expõe o papel da assistência social no Estado Social capitalista, quando esclarece que:

A assistência passou do “dever moral da ajuda” ao “dever legal de assistência”, compondo o rol dos direitos sociais nas sociedades capitalistas, sobretudo nos países do capitalismo periférico, que passaram a incluí-la como política de seguridade social. Não foi, contudo, uma trajetória rápida e nem desprovida de tensões e conflitos. Seu reconhecimento como direito social tão pouco a evoluiu ao status de outros direitos sociais, como a

previdência, saúde, educação (BOSCHETTI, 2016a, 76).

Com isso, a autora revela a posição e o grau de importância que a política de assistência social teve no seu processo de concepção; ela é, em síntese, produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história, portanto de “relações - simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania” (PEREIRA, 2008, p.166).

O ato de reconhecer a assistência social como um direito no Estado capitalista não foi capaz de romper com a contradição existente entre o trabalho e a assistência social, pois a tensão existente entre ambos é insolúvel na sociedade capitalista, “determinada pela condição de exploração do trabalho com condição para extração de mais-valia” (BOSCHETTI, 2016a, p. 76).

Na interpretação marxista, a assistência social apresenta um limite paradoxal ligado à sua própria gênese. Desse modo, ela, que visa atender às necessidades sociais, institui-se como necessidade de produção e reprodução do capital.

É importante notar que isso se deu de forma diferente nos países centrais, onde a intervenção social contou com normas, regras e garantia de fundo público, necessárias ao surgimento e desenvolvimento de amplas políticas sociais e dos sistemas de proteção social ainda que com limitações. Nos países de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil, Boschetti (2016a) garante que as políticas sociais ou os sistemas de proteção social idealizados aqui não foram capazes de agir na redução das desigualdades e superação da pobreza estrutural.

Desta forma, desde o século XVII, a forma encontrada para conter as múltiplas manifestações da questão social no Brasil foi baseada na ajuda ao próximo, em ações pontuais e fragmentadas de assistência, no clientelismo, na filantropia, na caridade e na benemerência. Todas essas formas de enfrentamento estavam associadas a princípios cristãos e tinham como seus principais destinatários crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres e idosos, todos fora do mercado de trabalho.

Entre as formas de enfrentamento, destaca-se a filantropia, setor que foi tradicionalmente dominado pela igreja católica por meio de suas instituições religiosas, sem qualquer compromisso com o direito; essas instituições, nos

momentos de crises, sempre procuraram expandir sua doutrina e seu poder (MESTRINER, 2008).

Ao analisar esse contexto, Yazbek (2004) comenta:

A filantropia, no Brasil, faz parte da nossa história, e a presença do setor privado na provisão social não é uma novidade na trajetória das políticas sociais brasileiras. Mas, inegavelmente, nos anos mais recentes, esta presença, além de se diversificar em relação às tradicionais práticas filantrópicas, vem assumindo uma posição de crescente relevância no incipiente sistema de proteção social no País (YAZBEK, 2004 p. 17).

Essa realidade ainda é tensionada pelo paradigma liberal, que, na sua fase pós-moderna, caracteriza-se por suprimir as causas e os nexos das determinações econômicas da pobreza e elabora ou reedita medidas, com a finalidade de remediar ou maquiar os efeitos mais perversos da *Lei Geral de Acumulação Capitalista*, “em que a pobreza vê-se naturalizada e já não se põe mais a questão de *suprimi-la*; o que a ordem burguesa tem a oferecer-lhe, para *reduzi-la*, é uma assistência social refilantropizada” (PAULO NETTO; BRAZ, 2007, p.244).

Além do mais, a efetivação de direitos sociais no Brasil aconteceu de forma tardia, especialmente na assistência social, que durante muito tempo era considerada ação complementar às demais políticas públicas e mecanismo de uso político-partidário com forte caráter tutelador.

Na interpretação de Yazbek (2004), além das tensões existentes entre a assistência social e o capital, há em torno dessa política social uma cultura tuteladora que não favorece o protagonismo, nem a emancipação dos destinatários da assistência social.

Assim sendo, persiste como um dos maiores desafios em relação a esta política sua própria concepção como campo específico de política social pública, como área de cobertura de necessidades sociais. Ou seja, pela ausência de parâmetros públicos no “reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação” permanecem na Assistência Social brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e “primeiro damistas” e patrimonialistas (YAZBEK, 2004, p.19).

Em linhas gerais, Yamamoto (2006) também explica as heranças que estabelecem e marcam a atuação do Estado e do pensamento social brasileiro no campo da proteção social, as quais contribuem para perpetuar a lógica da reprodução da desigualdade social e econômica, bem como reforçam a pobreza e os estigmas. Explica a autora:

Busca-se, assim, contrarrestar uma das marcas da história política brasileira, que se construiu ao revés do imaginário igualitário da modernidade. História Política assentada na “ideologia do favor, como a nossa mediação quase universal”, que foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público. Uma sociedade hierarquizada que repõe no dia a dia e de forma ampliada privilégios, violências e discriminações de renda, poder, de raça, de gênero, entre outras, ampliando o fosso das desigualdades no marco diversificado das manifestações da questão social (IAMAMOTO, 2006, p. 145)

Yazbek (2003), por sua vez, ao analisar a constituição das políticas sociais no contexto do capitalismo periférico, em especial a realidade brasileira, chega à seguinte conclusão:

São políticas casuístas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras instáveis, ou reconhecimento de direito. Neste sentido, servem à acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão. Constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a desigualdade social na sociedade brasileira (YAZBEK. 2003, p.37).

Neste ponto, além das características mencionadas acima, o que chama atenção é o paradoxo e as tensões insolúveis da assistência social no capitalismo. Seu contexto sociohistórico revela que ela não se constitui enquanto estratégia de superação da pobreza, nem tão pouco de redução da superexploração da força de trabalho. Também não contribui para reduzir a superexploração da classe trabalhadora, nem para conter os processos contemporâneos de expropriação social. Pelo contrário, contribui para criar as bases sociais necessárias de reprodução do capital, isto é, assegurar com menor custo a reprodução ampliada da classe trabalhadora e daqueles que não podem ser inseridos no mercado de trabalho (BOSCHETTI, 2016b).

4.2 Assistência social como direitos humanos

O propósito deste tópico é realizar uma reflexão sobre a possibilidade de garantia de direitos humanos a partir da materialização da política de assistência social. É comum vermos autoridades de Estado utilizarem a linguagem ou expressão “direitos humanos” para afirmar que, ao implantarem programas, projetos e serviços vinculados à categoria assistência social, estariam efetivando direitos humanos.

Diante dessa realidade, as políticas sociais ao longo do seu percurso teriam

mudado seu foco enquanto instrumento de manutenção da ordem? É o que iremos analisar a partir de agora.

Ressalta-se que as bases dos Direitos Humanos estão situadas nas proclamações da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, e da Declaração Francesa, que é resultado da Revolução Francesa de 1789. Esses direitos foram conquistados com o tempo, ao longo dos séculos, e com intensa luta de classe. A luta pelos direitos humanos inicia quando os burgueses começaram a reivindicar direitos ainda no Estado absoluto e na luta contra esse.

Segundo Piovesan (2008), a história dos direitos humanos não foi concebida de forma linear, não compõe a história de uma marcha triunfal, nem a história de uma causa perdida de antemão, mas a história de um combate, uma invenção humana e em constante processo de construção.

Ao longo do tempo, os direitos humanos que surgem como direitos naturais são incorporados pelas Constituições, é o que afirma Norberto Bobbio (1992):

Os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direitos) para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivados universais (BOBBIO, 1992, p. 30).

É evidente que o debate em torno da categoria direitos humanos é bem mais anterior do que a categoria assistência social. Pensar acerca dessa enquanto estratégia para consolidar direitos humanos nos remete a retornar aos estudos de Behring e Boschetti (2011), ao sinalizar que as primeiras iniciativas de materialização de direitos como política social gestaram na ascensão do capitalismo na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, datado no final do século XIX, tendo como pano de fundo a revolução industrial e conseqüentemente a luta de classes e a intervenção estatal.

É neste mesmo contexto que as autoras apontam a gênese do Estado Social, cujo significado Mandel (1982) aponta como sendo o Estado do capitalismo tardio, que assume o protagonismo na regulação das relações econômicas e sociais, tendo como seu principal mecanismo os sistemas de proteção social. Sistemas construídos para conter os impactos sociais do processo de industrialização, caracterizados pela existência de grande vulnerabilidade e insegurança na sociedade decorrente das relações do trabalho assalariado.

A proteção social foi organizada principalmente nos países ocidentais, não apenas com benefícios e serviços públicos, mas incorporou um sistema de obrigações jurídicas que acabaram por criar um conjunto de direitos: os *direitos sociais*, evidentemente inspirados em carta e tratados internacionais de garantia de direitos humanos.

Com características liberais, o Estado capitalista só apresentou respostas às questões sociais no final do século XIX, as quais podem ser compreendidas como medidas de garantia de direitos humanos, como já sinalizado. Fato que ocorreu após a grande crise de 1929, quando o Estado passa a conduzir políticas keynesiano-fordistas. Com características repressivas, as políticas sociais nesta conjuntura contemplavam apenas algumas demandas da classe trabalhadora; o que se viu neste período foi a incorporação das reivindicações da classe em leis.

Esses avanços não possibilitaram melhorias significativas nas condições de vida dos trabalhadores, tendo em vista que as medidas eram insuficientes e não tinham como objetivo atingir de fato o núcleo da questão social. Desta forma, verifica-se que não existia qualquer compromisso da sociedade capitalista em garantir ou promover direitos humanos, a história nos revela que tais medidas não passavam de estratégias para combater as crises capitalistas, fato revelado por Mandel (1982).

Nota-se que as categorias assistência social e direitos humanos não se deram de forma natural, nem se desenvolveram de forma igual em todos os lugares. Nos países periféricos, os direitos sociais vinculados aos direitos humanos e aos sistemas de proteção social que deveriam ter um caráter civilizatório impuseram aos destinatários a necessidade de provar a sua derrota e incapacidade de superá-la via empenho próprio, é o que constata Pereira (2016), ao analisar os sistemas de proteção social no capitalismo.

No Brasil, a relação entre as categorias assistência social e direitos humanos inicia-se com a Constituição Federal de 1988. É por meio dessa Constituinte que são incorporadas as normas de proteção social e com ela se inicia a construção das bases para a concretização dos direitos humanos.

Dentro dessa lógica, portanto, foi definido nesta mesma Constituição o artigo 6º, que se encontra dentro do título sobre os Direitos e as Garantias Fundamentais, que tratam sobre os direitos sociais que devem ser respeitados, protegidos e garantidos a todos pelo Estado.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2004, p.20).

Trata-se de direitos sociais fundamentais que podem servir de base para a luta cidadã contra as desigualdades, a pobreza e a discriminação, de tal modo que seu pleno reconhecimento certamente habilitará os grupos marginalizados a conquistar acessos a bens e serviços públicos.

Verifica-se que o artigo 6º serve de plataforma para unificar as lutas e demandas sociais coletivas em nossa sociedade; esse dispositivo jurídico é capaz de garantir uma linguagem unificada entre instituições da sociedade civil e os diversos movimentos populares em torno da reivindicação de políticas públicas que garantam os direitos sociais fundamentais.

Nesta mesma Constituinte ficou definido o sistema de seguridade social destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A primeira passa a ser um direito de todos os brasileiros, independentemente de sua condição econômica, a segunda é garantida mediante prévia contribuição e a terceira, por sua vez, é garantida a quem dela necessitar.

Em vista disso, essa garantia na Constituição de 1988 buscou, além de outras providências, consolidar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim definindo no artigo 25º:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2000, p. 11).

Ao analisarmos a Declaração Universal dos Direitos Humanos, observa-se uma série de garantias que inspiram a constituição de diversas políticas sociais, porém o artigo 21º expressa de forma categórica algumas que são exclusivas da política de assistência social, a saber: serviços sociais indispensáveis e “direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”; é evidente que a própria Declaração Universal dos Direitos já sinaliza que a política de

assistência social deverá ser focalista e seletiva, atuando somente na ausência do trabalho.

Piovesan (2008), ao analisar esse percurso, destaca que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos que se manifesta no pós-guerra, sendo essa declaração uma resposta primária às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. É nesse cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a construção de vários mecanismos de defesa em relação a eles.

No caminho de construção da política de assistência social, nota-se que a classe dominante brasileira nunca teve nenhum compromisso com a classe trabalhadora ou com a garantia de direitos humanos, apesar das importantes conquistas em 1988, relacionadas à reforma democrática do Estado brasileiro e política social de perspectiva socialdemocrata. Tais conquistas chegaram ao Brasil com mais de 40 (quarenta) anos de atraso em relação às condições econômicas de outras nações, é o que aponta as autoras Behring e Boschetti (2011).

Nos anos 90 as condições materiais de lutas democráticas e os movimentos sociais sofreram um duro golpe. Desde o início desta década o Estado tem enfrentado contrarreformas e redirecionamento das conquistas de 1988. Conquistas que, se implementadas, aproximariam a população trabalhadora da garantia dos direitos humanos. Pois a forte pressão da classe trabalhadora neste mesmo período forçou a criação de leis que visavam à proteção de determinados grupos específicos da sociedade, que ao longo da história vêm sofrendo diversos tipos de exclusão, impactados pelo pensamento neoliberal; foram apresentadas enormes limitações e legislações para a proteção à criança e ao adolescente, foram criados (houve a garantia de) serviços de saúde e assistência social, entre outros. Há, entre os autores de políticas sociais, aqueles que defendem que essas legislações garantem o cumprimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Tal afirmação nos levaria a um grotesco erro teórico, visto que a realidade concreta não apresenta elementos que comprovem essa afirmação.

Conseqüentemente, como vimos anteriormente, deu-se início à tentativa de concretizar os princípios da Constituição Cidadã e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, processo que conforme aponta este estudo aconteceu cheio de antagonismo. É nesse contexto que foi instituída a Política Nacional de Assistência

Social – PNAS. Entre as suas intenções, estava a implantação do Sistema Único de Assistência Social em todo o território nacional, processo esse que ocorreu a partir do momento em que se definiram atribuições, responsabilidades e competências, que se estabeleceram padrões de atendimento, que os serviços foram tipificados, que o cofinanciamento foi organizado e que mecanismos para provisão dos recursos para o funcionamento das ofertas e proteções da política foram estabelecidos.

Mota (2010), ao analisar este mesmo cenário, constatou, a partir dos seus rigorosos estudos da política de assistência social, uma acentuada intervenção da classe dominante no sentido de dar centralidade à assistência social enquanto mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, que para a autora são típicas das relações capitalistas. Essa interpretação tem como embasamento a realidade concreta que apresenta uma assistência social focalizada e seletiva, sem qualquer compromisso com a emancipação humana ou política.

Em todos os instrumentos de construção do SUAS, é atribuído à assistência social o dever enquanto política pública de garantir cidadania e dignidade humana por meio da oferta de serviços públicos e da concessão de benefícios socioassistenciais. No entanto, o que se evidencia é uma política de assistência social, objeto de instrumento de conciliação de classe, e não de inclusão social.

Piovesan (2003, p. 146) considera a pobreza como uma violação de direitos e aponta o “direito à inclusão social como um direito humano inalienável, constituindo a pobreza uma violação aos direitos humanos”. Ela ainda acrescenta que:

[...] a efetiva proteção social ao direito à inclusão demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da pobreza, isto é, o direito à inclusão social requer a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, acrescidas do valor da diversidade” (PIOVESAN, 2003, p.147).

É mediante essas circunstâncias que surgem no Brasil os direitos socioassistenciais, que, segundo o Caderno 1 do Capacita SUAS, foram construídos por meio de inspirações e interpretações dos direitos humanos, cuja materialização se dá por meio das proteções sociais, que no âmbito da assistência social dispõem de uma rede de atendimento socioassistencial. Desse modo, consta no Caderno 1 do Capacita SUAS:

Os direitos socioassistenciais são parte da legislação protetora do ser humano, todavia, não derivam imediatamente dos direitos liberais – primeira geração – relativos ao patrimônio, mas derivam, sim, dos direitos sociais

resultantes das lutas sociais e das demandas advindas das condições dos trabalhadores. Nesta perspectiva são direitos de segunda geração, isto é, pautados na igualdade e não no contrato ou na propriedade. Sua matriz ultrapassa, porém, a igualdade na direção da equidade, isto é, é referida aos direitos que tratam desigualmente os desiguais de acordo com suas necessidades e possibilidades sem que com isso seja ferida a igualdade (BRASIL, 2013a, p.90).

O que o Caderno 1 do Capacita SUAS propõe é algo inexecutável, pois estes direitos, denominados socioassistenciais, possuem natureza contraditória, o que não é novidade, sendo concebidos no Estado capitalista, cuja missão é assegurar as condições gerais de reprodução, ainda em forma de “fetiche social”, apontando:

[...] benefícios e serviços de assistência social disponíveis contra o Estado, estabelecidos ou, às vezes, em processo de consolidação, sempre derivados da Constituição Federal e da LOAS e concernentes, primordialmente, às iniciativas estatais concentradas na proteção social, vigilância social e defesa de direitos dos usuários da assistência social, com fundamento na dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 2013a, p.90).

Por sua vez, a PNAS/2004 explica que os direitos socioassistenciais são destinados aos:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2008, p.34).

De fato, nota-se que do ponto de vista teórico a pobreza não é condição para que o cidadão seja usuário da política de assistência social, mas é a situação em que a pessoa se encontra. Do ponto de vista prático, as análises realizadas no percurso deste estudo têm demonstrado uma gigantesca contradição, uma política que contraditoriamente se propõe a contribuir para a garantia dos direitos humanos e ao mesmo tempo estigmatiza e discrimina grande parte da classe trabalhadora, ao selecionar apenas a pobreza como paradigma de prestação de serviço.

A análise desse contexto demonstra que, embora se tenha uma expressiva melhoria no campo dos direitos sociais, o Estado, por meio da política de assistência social, não logrou êxito em garantir direitos humanos, pelo contrário, continuou sendo o principal violador, pois reconhece a existência de situações de vulnerabilidade e

riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas. Todavia, utiliza-se de mecanismos institucionais para suprimir os investimentos que atenuariam essa realidade.

Mota (2010), apoiado nos estudos de Boschetti e Salvador (2006), revela a centralidade da política de assistência social, que é canalizada na transferência de renda em detrimento das outras dimensões da política de assistência social, que, se executada em sua totalidade, seria capaz de contribuir para a garantia de direitos humanos à classe trabalhadora.

Essa afirmação não se faz aleatoriamente. Observe o que revelou o Boschetti e Salvador (2006):

As principais orientações dos programas e ações planejadas no PPA do atual governo: fortalecimento de benefícios de transferência de renda como o PBC e Bolsa – Família; apenas manutenção de ações protetivas e socioeducativas, com crescimento pífio de recursos que não alcançaram mais de 5% dos recursos do FNAS [...] Este quadro indica, assim, aumento dos recursos repassados pelo governo federal em forma de transferência de renda diretamente aos beneficiários e manutenção ou pífio crescimento dos recursos destinados a ações que devem ser coletivamente executadas pelo CRAS na modalidade de proteção básica e ou especial conforme PNAS e a NOB (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 50).

Reverendo esse cenário, não se pode afirmar que não houve avanços em outros mecanismos de enfrentamento da questão social no âmbito da política de assistência social e ratificam-se as afirmações de Couto, Yasbek e Raichelis (2012), que reconhecem os grandes avanços constitucionais no campo dos direitos sociais. Contudo, esses avanços são resultantes da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho, é fato que “a expansão dos direitos sociais tem funcionalidades política e econômica para o capital” (BOSCHETTI, 2016a, p. 48). Para Mandel (1982), essas circunstâncias correspondem a:

Uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mais ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada do capital do modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração (MANDEL, 1982, p. 338).

É por isso que no Brasil, ao mesmo tempo que são constituídas medidas

administrativas para atacar a pobreza e as desigualdades sociais, por outro lado, são colocados em andamento os processos de desmonte e retratação dos direitos e investimentos sociais, como é caso da PEC⁸ da morte, aprovada em 19 de março de 2016, em que foram congelados todos os investimentos sociais por 20 anos.

Além das manifestações já apresentadas, uma das explicações para as constantes contradições existentes na assistência social pode ser encontrada em Marx, ao analisar os quatro direitos humanos (igualdade, liberdade, propriedade e segurança, enunciados no artigo 2º da Constituição Francesa de 1793). Trindade (2011) salienta que o autor, ao examinar a categoria direitos humanos, verificou que aquele cenário era de direitos vinculados a uma plataforma de direitos burgueses. Expõe Marx:

Nenhum dos chamados direitos humanos ultrapassa, portanto, o egoísmo do homem, do homem como membro da sociedade burguesa, isto é, do indivíduo voltado para si mesmo, para seu interesse particular, em sua arbitrariedade privada e dissociado da comunidade. Longe de conceber o homem como um ser genérico, esses direitos, ao contrário, fazem da própria vida genérica, da sociedade, um marco exterior aos indivíduos, uma limitação de sua independência primitiva. O único nexos que os mantém em coesão é a necessidade natural, a necessidade e o interesse particular, a conservação de suas propriedades e de suas individualidades egoístas (MARX, 2007, p 20-21).

Trindade (2011) comenta ainda que Marx (2007) observou que no feudalismo a vida civil e a vida política estavam ligadas uma à outra em uma só dimensão, a relação nesta sociedade era fundada no privilégio, ou seja, no direito desigual. Já na passagem do capitalismo, estabeleceu-se a dissolução dos estamentos, não foi necessária somente a separação entre vida civil e política, como também a relação entre os homens passa a ser baseada no direito:

Constituição do Estado político e a dissolução da sociedade burguesa nos indivíduos independentes – cuja relação se baseia no direito, ao passo que a relação entre os homens dos estamentos e grêmios se fundava no privilégio – se processa num só e mesmo ato (MARX, 2007, p. 20-21).

Frente a este debate, há claras evidências de que a política de assistência social, da forma como foi constituída, não é capaz de garantir direitos humanos; primeiramente, porque ela foi fundada em uma sociabilidade burguesa, caracterizada

⁸PEC - Trata-se duma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, alcançando os três poderes, além do Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

pelas relações sociais desiguais no processo de produção e reprodução do capital, a sua centralidade não são as múltiplas expressões da questão social, os impactos da relação capital versus trabalho são atribuídos à família. Desse modo, suas ações não visam enfrentar as contradições, nem contribuir para a melhoria de vida da classe trabalhadora.

Em segundo lugar, observa-se que as ações socioassistenciais implementadas no campo da política de assistência social possuem apenas inspirações na categoria direitos humanos, sendo a assistência social responsável apenas por idealizar as seguranças afiançadas pela PNAS. Ver-se-á que até aqui não se vislumbram elementos por meio dos quais a assistência social é responsável pela garantia dos direitos humanos em sua totalidade.

Os exames realizados até o presente momento demonstram que no interior do Serviço Social existem pelo menos duas compreensões sobre a concepção e o avanço da política de assistência social e sua potencialidade, no sentido de garantir direitos sociais ou humanos. A primeira é que os avanços em torno da assistência social são uma investida ofensiva das classes dominantes em dar centralidade à assistência social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, sendo essa estratégia típica das relações que se estabelecem no capitalismo. A segunda compreensão, bastante difundida no Serviço Social brasileiro, é que a assistência social pós-1990 é uma política neoliberal focalista e seletiva, sendo destinada aos incapacitados para o trabalho.

Diante das interpretações já apresentadas e da atual fase de barbárie capitalista, se faz necessário termos consciência e postura revolucionária. A defesa das categorias direitos humanos e assistência social pode ser uma direção estratégica para a classe trabalhadora, visto que elas dispõem de espaços que têm potencial para contribuir para a formação política e a consciência crítica. Mais do que lugar de conciliação de classes, essas categorias podem ser um ambiente “de socialização de informação crítica, de fomento à organização participativa dos usuários em movimentos coletivos e de defesa ampla dos direitos sociais” (BOSCHETTI, 2016b, p.12).

Nesta conjuntura, defender a assistência social e os direitos humanos ainda é uma alternativa que garante à classe trabalhadora a sua própria condição de luta, existência e direitos para sua reprodução social. Com essa propositura, não se defende aqui a assistência social e os direitos humanos enquanto remédio administrativo, destinado a suprimir as múltiplas expressões da questão social, mas

como alternativa, espaço de disputa, de contradições e de transição para uma nova sociabilidade.

4.3 A Constituição de 1988, PNAS e SUAS

É somente a partir da década de 20, com o início do processo industrial e consequentemente da expansão do capital e do agravamento da pobreza da classe trabalhadora e de suas reivindicações, que o Estado, ainda que de forma tímida, vai incorporar a política de assistência social como estratégia para o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social.

Este processo é evidenciado pela transição dos governos militares para os governos civis e em seguida pelo desenho da Constituição Federal de 1988, “considerada, pela maioria dos teóricos que a analisaram, como balizadora da tentativa do estabelecimento de novas relações sociais pelo país” (COUTO, 2010, p.139).

O processo de elaboração da constituinte foi marcado por intensos debates, pois, diferentemente das constituintes anteriores, naquela vislumbramos vários espaços contraditórios centrados em pelos menos duas orientações ideológicas, já que o Congresso Nacional estava dividido e representado por partidos de esquerda e de direita. A primeira orientação ideológica estava comprometida com a viabilização das reformas sociais, enquanto a segunda era representada por partidos conservadores, nomeados na época “Centrão”, preocupados em dar as condições necessárias para a manutenção da estrutura econômica, política e social, o que de fato aconteceu, segundo afirma Couto (2010).

Couto (2010) narra que a Assembleia Nacional Constituinte abriu diversos espaços e canais de participação, o que possibilitou a atuação de organismos institucionais (câmaras de vereadores, assembleias legislativas, tribunais dos próprios constituintes), debates em audiências públicas com ampla participação da sociedade civil e política e participação dessa por meio das emendas populares.

Com ampla participação da sociedade civil gerada pelos movimentos populares, a Constituição Federal de 1988 foi batizada como Constituição Cidadã (como já falamos anteriormente), nomenclatura recebida em razão do discurso

pronunciado por Ulisses Guimarães⁹.

Assim, é a partir dela que entra em cena a Seguridade Social como política pública integrante do sistema de proteção social brasileiro, fundada pelo tripé: assistência social, previdência social e saúde, definida pelos artigos 203 e 204:

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 aos 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 a 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 (BRASIL, 2004, p.120-121).

A ideia dos artigos acima era romper com o elo estatal existente entre a assistência social, a filantropia e a repressão. A partir desses dispositivos constitucionais, ficou definida a assistência social como política de seguridade social não contributiva e destinada a atender às situações que demandam proteção social, envolvendo: família, maternidade, infância, adolescência, velhice e pessoas com deficiências impossibilitadas para o trabalho. Percebe-se também, neste mesmo dispositivo constitucional, o recorte de certa parte da classe trabalhadora, ou seja, a assistência social prevista na Constituição Federal impõe ao Estado fazer um recorte da pobreza e das situações de riscos e vulnerabilidades sociais, ficando evidente a delimitação do público-alvo, quando se assegura que essa política se destinará a quem dela necessitar.

A Constituição Cidadã trouxe, nesta ocasião, profundas modificações no campo da assistência social, que antes não era compreendida como direito; agora em sua definição são introduzidos princípios e diretrizes que impõem ao Estado a provisão necessária e pertinente para enfrentar a privação que pode ser interposta a qualquer

⁹ Discurso pronunciado em 27 de julho de 1988 pelo presidente da Constituinte, Excelentíssimo Senhor Ulisses Guimarães.

cidadão brasileiro.

O texto constitucional abriu caminho para se transformar em uma lei ordinária que regulamentou a assistência social. Este ato só foi possível após 05 (cinco) anos da Constituição de 1988, com envio ao Congresso da Lei nº 1988 pelo então presidente Itamar Franco, “finalmente regulamentando a assistência social como política social de cunho público e não-contributiva, credenciando-a, portanto, no campo dos direitos sociais” (COUTO, 2010, p.171).

A condição de política pública, ou seja, política de estado¹⁰ conferida à assistência social, é um importante conquista e o início da tentativa de superação do padrão assistencial construído desde o período colonial, cuja ação era baseada na ajuda aos miseráveis, na tutela, no clientelismo e na benemerência. Contudo, apesar da constituição propor, por meios de princípios e diretrizes, uma nova perspectiva para a assistência social, ainda resiste o modelo conservador de atendimento a necessidades humanas no âmbito dela.

Esses traços conservadores são percebidos no próprio processo de construção da Constituição Federal de 1988 e do sistema de proteção social brasileiro. Segundo Couto (2010):

O Brasil que em 1985 apresentava uma nova face no que se refere ao processo de reorganização política, orientada sob a égide da democracia, também ampliou sua herança para com a face da desigualdade social. Expandiu-se o estoque de pobreza, resultante dos períodos anteriores, mas especialmente dos governos militares, que, com suas orientações econômicas de desenvolvimento, produziram um país com péssima distribuição de renda e aumentaram a parcela da população demandatária das políticas sociais (COUTO, 2010, p.141).

É nesse cenário que se inicia o processo de construção da Lei Orgânica da Assistência Social, iniciado ainda no governo Sarney, com debates, encontros e estudos promovidos por profissionais e organizações da sociedade civil, no entanto a construção da lei ordinária não foi possível naquele momento, prevalecendo a forma assistencialista de lidar com a questão social.

Sofrendo interferências neoliberais, o processo de construção da lei ordinária

¹⁰ Em síntese, pode-se então dizer que as políticas públicas são ações dos poderes públicos que visam assegurar as condições econômicas, políticas e sociais necessárias à reprodução da sociedade e do próprio Estado capitalista, independentemente de governo e do governante devem ser realizadas porque são amparadas por lei. Já as políticas de governo podem ser compreendidas como ações vinculadas ao mandatário, ou seja, podem depender da alternância de poder. Portanto, cada governo tem seus projetos que, por sua vez, podem se transformar em políticas públicas.

da política de assistência social adentra o governo Collor (1990-1992) e em seguida o governo de Itamar Franco (1992-1994), seu substituto após o impeachment.

Nos estudos de Couto (2010), a assistência social foi erguida no período em que as forças conservadoras iniciaram o processo de desmonte de todas as garantias definidas na Constituição de 1988. O Brasil, logo após a promulgação da Constituição, fez-se “signatário do acordo firmado com os organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações de consenso de Washington” (COUTO, 2010, p.145).

Segundo Sitcovsky (2010), a intenção destes organismos internacionais é trazer ao coração do Estado brasileiro uma concepção de Estado coordenador, ou gerente; a proposta é que o Estado seja voltado apenas para o controle dos resultados, com a justificativa de maior descentralização, qualidade e produtividade dos serviços públicos.

Apesar das tentativas de eliminação da assistência social filantrópica e conservadora, ela continua presente, guiada pelas proposições neoliberais que preconizam o Estado mínimo, impondo aos Estados a transferência de responsabilidade quanto a atender a classe trabalhadora para a sociedade civil. Deste modo, a política de assistência social está submetida à lógica das parcerias, ou seja, propõe-se a atender às demandas sociais pela via do direito e da mercantilização (SITCOVSKY, 2010).

4.3.1 A construção da LOAS: princípio da PNAS e do SUAS

A concepção da Lei Orgânica da Assistência Social foi duramente impactada pelo *Consenso de Washington*, compreendida pelos liberais como “solução modernizadora” para o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas. Essas orientações foram a desestruturação dos sistemas de proteção social, que já inicia de forma tardia, impactando diretamente a construção da LOAS. Evidências são apontadas nas análises de Couto (2010):

Essas orientações opõem-se aos princípios dos direitos garantidos pela constituição e pelas leis ordinárias subsequentes. No entanto, essa linha teórica coaduna-se com a herança oligárquica, patrimonialista e autoritária dos governos de compreensão do papel do Estado brasileiro. Como aponta Sader (2000), o Estado sempre foi máximo para os interesses privados e mínimo para as demandas políticas sociais para o povo (COUTO, 2010, p. 145).

Desse modo, em dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS é aprovada, de forma tardia, sendo a última das três políticas que integram o sistema de seguridade brasileira a ser constituída. Dessa forma, a Lei 8.742 de 1993 consolida o direito garantido pela Constituição brasileira e define no seu primeiro artigo:

Artigo 1º - Assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas (BRASIL, 2015a, p.9).

Uma investigação mais aprofundada do artigo primeiro da LOAS já nos revela o caráter contraditório da política de assistência social, que de forma clara assume o dever de proporcionar a política de seguridade social de forma escassa. No segundo artigo da LOAS, chega-se a definir quem serão os “protegidos” com a escassez e a precarização dessa política.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2015a, p.9).

Em sua definição e nos seus objetivos, a LOAS expressa as condições necessárias para que a assistência social se torne um direito, apontando a responsabilidade estatal, porém essa é exposta de forma genérica, citando que essa provisão se dará apenas pelos mínimos sociais. Pois bem, Couto (2010), sustentada por Sposati (1997), Pereira (2000) e Yazbek (2001), contrariando o pensamento conservador que defende a tese de que essa citação está vinculada à precarização e à inexistência de recursos, coaduna com a ideia de que este conceito está fincado necessariamente na provisão que possibilite às pessoas viverem com dignidade.

Pereira (2006) esclarece que os mínimos sociais estão em nossa sociedade por séculos e que se encontravam na sociedade desde os tempos feudais.

Fruto secular das sociedades divididas em classes - sejam elas escravistas, feudais ou capitalistas, a provisão de mínimos sociais, como sinônimo de mínimos de subsistência, sempre fez parte da pauta de regulamentações desses diferentes modos de produção, assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos defeitos da pobreza extrema (PEREIRA, 2006, p. 15).

Os mínimos sociais assumem particularidades diferentes e características próprias que vão se adaptando em diferentes momentos históricos, ou seja, haverá diferença de compreensão de mínimos sociais de uma sociedade para outra. Deste modo, países mais desenvolvidos estabelecem patamares mais elevados, que possibilitam o acesso a uma qualidade de vida melhor. Outras sociedades, como é caso do Brasil, se limitam a construir parâmetros de mínimos sociais intrinsecamente vinculados à precarização e à inexistência de mecanismos sólidos que possibilitem a superação das condições de vida da classe trabalhadora.

Só no século XX é que os mínimos sociais de subsistência passaram a ser revistos à luz de valores que, identificados com os princípios da liberdade, equidade e justiça social, conferiram-lhes um novo status. Assim, os chamados mínimos sociais foram perdendo seu estrito caráter individual, a sua conotação meramente biológica ou natural e a sua vinculação exclusiva com a pobreza absoluta (PEREIRA, 2006 p. 17).

É nessa conjuntura que a LOAS se apresenta enquanto mecanismo inovador, ao trazer para a assistência social princípios e diretrizes que evidenciam a tentativa de romper com a assistência social de ações pontuais e fragmentadas, clientelísticas, filantrópicas. Logo, a inovação está intrinsecamente ligada à descentralização político-administrativa, à criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e à primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. Agora a LOAS rompe com o papel secundário ou subsidiário do Estado, que atribuía suas competências para as entidades privadas ou filantrópicas, abrindo caminho para um sistema compartilhado de gerenciamento e execução da assistência social entre União, Estados, Distrito Federal e municípios. Segundo a Lei LOAS, são princípios e diretrizes da assistência social:

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. 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 (BRASIL, 2015a, p.11).

Aos que vivem em condições de subalternidade, fica difícil enxergar o *fetiche* atrelado a esses princípios e a essas diretrizes. A partir dos achados desta pesquisa, é possível asseverar uma distância entre o preconizado e o efetivamente realizado, prevalecendo a ausência de respostas qualificadas, contínuas, sistemáticas, planejadas e profissionalizadas em matéria de direitos relativos à política de assistência social.

Sem lograr êxito, a assistência social de ações pontuais, fragmentadas, clientelísticas e filantrópicas prossegue. A classe trabalhadora continuou sendo tratada de forma conservadora; em outros termos, concebem-na como excluídos e a forma para incluí-la é por meio da política de assistência social, intervindo de forma direta e técnica, com impactos imediatos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência. Essa política consegue mascarar, por ser um mecanismo ideológico e político, a precarização do trabalho e o aumento da população relativa. Essa realidade política se constitui num verdadeiro fetiche (MOTA, 2010).

Como já mencionado, o avanço do ideário neoliberal, o crescimento da pobreza e da desigualdade social e a falta de investimento em políticas sociais, ou a sua precarização, possibilitaram o encolhimento do Estado na execução dos princípios e das diretrizes da LOAS, prevalecendo ainda a velha política.

Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campos de exercícios de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos articuladores, de

desmontagem e retração de direitos e investimentos financeiros internacionais (YAZBEK, 2004, p. 24).

A inserção da política de assistência social no campo do direito não foi nada trivial, pois havia necessidade de mudanças no padrão de oferta de serviços sociais - ofertados nas diversas instituições pelo Brasil, além da destinação de recursos financeiros. Ao contrário disso, no governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2003, em vez de fomentar a implantação da Lei Orgânica da Assistência Social recém-criada, o presidente decidiu criar o Programa Comunidade Solidária, por meio do Decreto 1366 de 12 de janeiro de 1995. Esse programa tinha como objetivo “coordenar ações governamentais visando ao atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para mover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza”.

A promulgação da LOAS extinguiu a Legião Brasileira de Assistência Social - LBA e o Conselho Nacional de Serviço Social –CNSS, transformado em Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Ela objetivava modernizar a “administração pública, enxugar a estrutura do Estado e o quadro de funcionários e abolir as práticas clientelistas, corporativas, fisiológicas e corruptas dos órgãos do Governo” (PEREIRA, 1996, p.137).

Por outro lado, o que se verificou foi a retomada das velhas práticas assistencialistas, sob o comando da primeira-dama, a senhora Ruth Cardoso. Foi criada uma estrutura simultânea às ações da assistência social, um conselho e uma secretaria executiva; esse retorno ao passado impossibilitou, em primeiro lugar, a concretização do comando único da assistência social e, em segundo lugar, a redução dos atendimentos sociais.

[...] O número de crianças em creches caiu de 1.652. 33 em 1994 para 1.309.985 em 1988; o número de idosos atendidos passou de 235.878 para 226.773; e as pessoas portadoras de deficiência tiveram seu atendimento reduzido de 177.464 para 112.520 (BOSCHETTI, 2001, p.63).

Este cenário é marcado por duas frentes. Enquanto o governo buscou trilhar o caminho de retração da política de assistência social, outra frente encontrou na I Conferência Nacional de Assistência Social, de 1995, a oportunidade de apresentar a Lei Orgânica de Assistência Social, que trazia no seu escopo: o sistema descentralizado e participativo, a municipalização, a renda mínima, a parceria pública privada, o financiamento e o controle social. Assim, ainda que de forma tímida e

dualista, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios simultaneamente implementavam as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social, “Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social”, e as ações solidárias definidas pelo Programa Comunidade Solidária.

Seguindo o caminho da institucionalização da política de assistência social, são editadas em 1997 e 1998 as Normas Operacionais Básicas (NOB), ambas aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social. A NOB/1997 traz em seu conteúdo a tentativa de sistematizar o processo de descentralização político-administrativo nas esferas de governos e o financiamento das ações da assistência social. A revisão ocorrida na NOB/1998, por sua vez, consegue avançar no estabelecimento de responsabilidade entre entes federados, modelo de gestão, procedimentos para habilitação, competências dos Conselhos, instituição e competências das Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite; naquele mesmo documento ficaram definidos os critérios de partilha dos recursos da União destinados aos Estados e Municípios, bem como a diferença entre os programas, projetos e serviços.

No mesmo ano, é aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social a primeira Política Nacional de Assistência Social, instrumento que mais uma vez evidencia a necessidade de estabelecer as competências entre as instâncias governamentais, e assim o fez, estabelecendo também as competências da instância de controle social no âmbito da assistência social, porém nem a NOB/1998 (nem tão pouco a PNAS) conseguiu dar resposta à relação entre a esfera pública e privada ou normatizá-la.

Assim, em meio ao movimento neoliberal, o processo de construção da assistência social continua, agora no Governo do PT, e após vários debates em fóruns e conferências de assistência social, com ampla participação dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS, do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social – COGEMAS e de Instituições de ensino e pesquisa, em 2003 é elaborada a versão preliminar da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada em 2004, mesmo ano em que é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e a Secretaria Nacional de Assistência Social, órgão designado para a gestão e a operacionalização da PNAS, ou seja, instituição que antagonicamente será responsável pela tentativa de esconder o controle e a repressão que o capital faz em relação ao trabalho.

Embora no governo do PT a política de assistência social tenha obtido as suas

maiores conquistas no campo da cidadania burguesa, por outro lado, o que se pode observar nesta mesma conjuntura é a submissão do Estado brasileiro aos organismos internacionais e ao ideário neoliberal. Conseqüentemente, a promessa de ascensão dos movimentos de massas foi substituída pela acentuada desmobilização social, onze ministros do Governo Lula eram vinculados a CUT¹¹, além de outros 66 ex-sindicalistas com funções no primeiro escalão do governo. Tal cenário é típico dos governos neoliberais que utilizam a máquina estatal para cooptar as lideranças da classe trabalhadora e definhar a capacidade de luta dos trabalhadores (COGGIOLA,2013).

No campo da seguridade social a reforma da previdência foi prioridade nº 1 nas agendas de reformas do PT.

[...]buscando “abrir” um mercado de aproximadamente US\$ 40 bilhões para os fundos de aposentadoria privados: a equipe do PT abandonou a ideia original de eliminar o sistema de repartição por outro de capitalização; a manutenção dos aposentados teria um enorme custo fiscal, no mesmo momento em que o FMI queria hipotecar as finanças públicas para resgatar os credores e subsidiar o capital financeiro. A “reforma” concentrar-se-ia em um monumental golpe das aposentadorias do setor público, e provocou a primeira greve nacional de servidores públicos, impulsionada pelo sindicalismo classista, mas boicotada pela CUT (COGGIOLA, 2013, p. 4-5).

Compreende-se que enquanto a política de assistência social avançava, em contrapartida o Governo Lula provocava o fim da reforma agrária, destinava recursos públicos para empresas nacionais e multinacionais e realizava acordos de anistia a devedores da Previdência. Além disso, os investimentos em saneamento, assentamentos rurais, manutenção de estradas, saúde, educação etc. foram quase que interrompidos (COGGIOLA, 2013).

Diante desses fatos e sem cumprir os 10 milhões de novos empregos prometidos, o PT se viu na necessidade de criar alternativas de amortecer os conflitos sociais. É nesse contexto que no âmbito da assistência social é criado o Programa Bolsa Família. Na visão de (COGGIOLA, 2013) esse programa foi essencial para desmobilização social no Brasil.

Cabe apontar o papel do PBF como amortecedor dos conflitos sociais. O programa foi um fator determinante para o esvaziamento dos movimentos sem terra durante o mandato do presidente Lula. O número de famílias que invadiram terras no Brasil caiu de 65.552, em 2003, para 44.364, em 2006; uma queda de 32,3%. Nesse mesmo período, a quantidade de famílias sem

11 Central Única dos Trabalhadores.

terra acampadas despencou de 59.082 para 10.259 - uma diminuição de 82,6%. As políticas sociais compensatórias criaram um novo modelo de clientelismo político associado ao controle dos cadastros e à cooptação dos “movimentos sociais”: o modelo assistencialista perpetua a dependência dos beneficiados, e estabelece uma divisão na classe trabalhadora entre os que recebem e os que não recebem. Em 2008, o PBF demandou R\$ 11,1 bilhões do orçamento público, ou 0,4% do PIB (o pagamento dos juros da dívida pública equivaleu a 3,8% do PIB, quase dez vezes mais) [...] (COGGIOLA, 2013, p. 6-7).

Mais uma vez é notável a função ideológica que a política de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social exercem por meios dos seus programas, projetos e serviços. Com uma complexa engenharia social, os programas sociais focalizados concebidos no Governo PT de fato permitiram uma discreta diminuição da pobreza absoluta, no entanto permaneceu uma fantástica concentração de renda e conseqüentemente uma diminuição da renda média das famílias, da remuneração média dos trabalhadores assalariados, “e um grande incremento das fontes de renda não vinculadas ao trabalho, nas camadas mais pobres” (COGGIOLA, 2013, p. 6-7). Nessas circunstâncias basicamente os mais pobres foram os responsáveis pelo financiamento destes programas sociais, é o que sinaliza o autor.

4.3.2 A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social: percursos para a cidadania?

Embora a PNAS/2004 em sua essência se apresente conservadora, ou seja, ela também significou a materialidade do conteúdo da assistência social como pilar integrante do sistema brasileiro de proteção social e da seguridade social, contudo é somente com a aprovação da NOB/SUAS 2005 que é constituído o instrumento de regulação e operacionalização da PNAS, que se dará por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Seguindo a mesma lógica da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social, a PNAS apresentou em sua definição e organização da assistência social as mesmas diretrizes.

Além de ratificar o dever do Estado na condução da política de assistência social e de reafirmar o caráter participativo e democrático por meio dos Conselhos de Assistência Social, é definido como foco principal da proteção social a família; o objetivo é superar a lógica do atendimento individualizado e segmentado, característico da assistência social conservadora.

A PNAS também designou os princípios que devem nortear todas as ações da assistência social em todo o território brasileiro.

- 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 (BRASIL, 2008, p.33).

A designação dos princípios mencionados na PNAS, além de delinear as ações que são ofertadas aos destinatários da assistência social, visa atacar de forma direta a prática assistencialista, que sempre acompanhou a assistência social. Outro elemento que é objeto de enfrentamento é a cultura política brasileira.

Neste caminho, a PNAS definiu ainda como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2008, p. 33).

Ao definir seus objetivos, a PNAS esclarece de forma clara e objetiva os meios necessários para alcançá-los. Assim, definiu que a atenção aos usuários da assistência social se daria por meio de uma estrutura de serviços organizados por nível de proteção social e de acordo com a complexidade da demanda. Conforme ela preconiza, esses níveis de proteção são divididos em duas categorias: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2008, p.34).

A proteção social básica é executada por meio dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, unidades públicas estatais prestadoras de serviços socioassistenciais, cujo principal serviço ofertado é o Serviço de Proteção Integral à Família - PAIF.

A Proteção Social Especial é um direito no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, ofertada por meio de serviços, programas e projetos de caráter especializado, focada exclusivamente no atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ameaça ou violação de direitos.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2008, p.39).

Os serviços de proteção social especial são divididos em média e alta complexidade. Os de média complexidade são ofertados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, unidade pública estatal que trabalha de forma sistemática e continuada às situações de direitos e risco social, o principal serviço ofertado nesta unidade é o Serviço de Atendimento Especializado à Família e a Indivíduos – PAEFI.

Nas situações em que houver rompimento de vínculos familiares, a PNAS propõe que usuários e/ou suas famílias sejam atendidos pelos serviços de proteção social especial de alta complexidade, concretizados em unidades de acolhimento institucional (Acolhimento Institucional, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências), somado a isso o CREAS é também o responsável pela articulação entre os diversos autores do sistema de garantia de direitos.

Além da definição dos níveis de proteção social, a PNAS traz na problematização da concepção da assistência social os chamados eixos estruturantes do SUAS, em que são explicitadas as formas de objetivação e operacionalização da política. Segundo a PNAS esses eixos estruturantes são:

a. precedência da gestão pública da política; b. alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; c. matricialidade sociofamiliar; d. territorialização; e. descentralização político-administrativa; f. financiamento

partilhado entre os entes federados; g. fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; h. valorização da presença do controle social; i. participação popular/cidadão usuário; j. qualificação de recursos humanos; k. informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (BRASIL, 2008, p. 42).

Ao analisarmos o processo de construção e implantação do Sistema Único de Assistência Social, nota-se que o sistema de proteção social brasileiro passou por uma verdadeira revolução tanto do ponto de vista teórico como prático, com destaque para a criação do Sistema Único de Assistência Social, financiamento via fundo da política de assistência social, descentralização político-administrativa, controle social, entre outros. Porém, as mudanças implementadas na assistência social não foram capazes de superar o paradigma do assistencialismo, que acompanha a assistência social ao longo de sua história.

A operacionalização do PNAS e do SUAS demandou a necessidade de aprofundamento e um maior detalhamento da Política Nacional de Assistência Social, ocasionando a construção e a implementação de diversos normativos; regulamentações, resoluções e orientações foram construídas com o propósito de contribuir para o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social, por exemplo: Norma Operacional Básica do SUAS, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, Tipificação Nacional dos Serviços, Pacto de Aprimoramento e Gestão do SUAS, assim como a inserção do SUAS na Lei Orgânica da Assistência Social. Todavia, à medida que a Política de Assistência Social avança no campo teórico e prático, o capital, por sua vez, investe em estratégias capazes de coibir a materialização da PNAS, objetivando sempre o restabelecimento dos lucros.

A partir de fatos próprios das lutas de classes e da construção da PNAS no Brasil, demonstrou-se que a elaboração desses instrumentos é carente de leitura crítica da realidade. As regulamentações, resoluções e orientações construídas com o propósito de contribuir para o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social estão desconectadas das determinações da sociedade civil, ou seja, não se vislumbra a compreensão das contradições capitalistas nem a natureza do Estado.

Essas propostas sociopolíticas apresentadas até agora como percurso da cidadania, no âmbito da política de assistência social, exigem do pesquisador uma profunda análise, capaz de esclarecer o significado social e político da assistência social. Assim, com esse pressuposto, cabe agora analisar a natureza da cidadania

prevista na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social.

Tonet (2005) compreende a cidadania como componente integrante do que ele intitula de emancipação política. E a política é, em essência, uma forma de opressão. Essa compreensão está descrita no *Manifesto Comunista*, quando se lê – “em sentido próprio, o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (MARX E ENGELS, 1998, p. 31).

Essa afirmação de Marx opõe-se aos pensadores liberais, que consideram a política como uma dimensão fundante da sociedade, mas revela o caráter conservador e limitante da emancipação política, mostrando que se trata de uma condição de classe que “tem seu fundamento no que ele denomina sociedade civil, ou seja, as relações econômicas” (TONET, 2005, p.2). É na busca da emancipação política ou da cidadania que se produz, “necessariamente, a desigualdade social, já que opõe o proprietário dos meios de produção ao simples possuidor da força de trabalho” (TONET, 2005, p.2).

Nesta perspectiva se pode compreender que a política de assistência social busca uma cidadania que, na sua essência, é limitada. E sobre esse aspecto Tonet (2005) assegura:

Ser cidadão é ser participante dessa dimensão pública. Portanto, ser cidadão é ser efetivamente, mas apenas formalmente livre, igual e proprietário. Por mais direitos que o cidadão tenha e por mais que esses direitos sejam aperfeiçoados, a desigualdade de raiz jamais será inteiramente eliminada. Há uma barreira intransponível no interior da ordem social capitalista. Como consequência, a busca, hoje, pela construção de um mundo cidadão é uma impossibilidade absoluta (TONET, 2005, p. 03).

Por outro lado, Freitas (2020) assegura que Marx, ao discutir a questão judaica, apreende a emancipação política prevista na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 como um grande progresso que, entretanto, não chegava a ser definitivo, pois se limitava a uma emancipação dentro da ordem vigente. Apoiando-se em Marx, a autora afirma que a emancipação política trata de conquistas históricas, porém, dentro da perspectiva da ordem é necessária, no entanto insuficiente.

Para Marx, o que realmente deve ser buscado é a emancipação humana, que é totalmente diferente da cidadania e da totalidade da emancipação política. Segundo Freitas (2020), a busca pela emancipação humana é impossível dentro da ordem capitalista, conforme vemos em Marx (1991, p. 28), quando afirma que a

“emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual”.

Mas, de fato, o que seria a emancipação humana? Tonet (2005) nos explica:

[...] uma forma de sociabilidade na qual os homens sejam efetivamente livres, supõe a erradicação do capital e de todas as suas categorias. Sem essa erradicação, é impossível a construção de uma autêntica comunidade humana. Essa erradicação não significa, de modo algum, o aperfeiçoamento da cidadania, mas a sua mais completa superação. Como diz Marx, nas Glosas críticas, há uma distância infinita entre o homem e o cidadão, como entre a vida humana e a vida política (TONET, 2005, p. 3).

Sem essa propositura, a política de assistência social efetiva programas, projetos e serviços a partir da *lógica do direito e das reformas sociais*. Implementar essa política dessa forma é agir conforme os economistas burgueses, denominados “os vulgares”, que nos tempos de Marx acreditavam na possibilidade de igualdade no capitalismo.

Marx compreendia essas reformas sociais como remédios na esfera de distribuição para corrigir os males do capitalismo. A cidadania, apesar de um grande avanço para a emancipação política, apresenta remédios superficiais e paliativos que mantêm os pilares da desigualdade nas esferas de produção, distribuição, troca e consumo sem alteração de sua estrutura (FREITAS, 2020, p. 316).

Neste contexto, a lógica do direito entra em cena, que, contraditoriamente, concebe o pensamento ideológico da superação dos males do capital a partir do processo de organização e distribuição da riqueza socialmente produzida pela via do direito; em tese, a conquista da cidadania. Em Pachukanis (2017), não avistamos a superação dos males do capital nem tão pouco a conquista da cidadania pela via do direito; diferentemente dos demais pensadores da teoria geral do direito, aponta que o direito não é apenas um conjunto de normas jurídicas, para o pensador, ele é um fenômeno enraizado nas relações capitalistas. “Do mesmo modo que a riqueza da sociedade capitalista assume a forma de uma enorme coleção de mercadorias, também a sociedade se apresenta como uma cadeia ininterrupta de relações jurídicas” (PACHUKANIS, 2017, p. 9).

Pachukanis (2017), em busca da compreensão do direito a partir de uma perspectiva materialista da história, destaca:

[...] ao declinar da análise dos conceitos jurídicos fundamentais, temos somente uma teoria que explica a origem da regulação jurídica a partir das necessidades materiais da sociedade e, conseqüentemente, a correspondência das normas jurídicas com os interesses de uma ou outra classe social (PACHUKANIS, 2017, p. 72).

Conclui Pachukanis (2017):

Dessa maneira, o desenvolvimento dialético dos conceitos jurídicos fundamentais não apenas nos oferece a forma do direito em seu aspecto mais exposto e dissecado, mas, ainda, reflete o processo de desenvolvimento histórico real, que não é outro senão o processo de desenvolvimento da sociedade burguesa (PACHUKANIS, 2017, p. 72).

Freitas (2020), ainda no seu percurso de análise da cidadania, constatou que a teoria marshalliana da cidadania entende que a conjugação, “o casamento”, dos elementos civil, político e social levaria ao *status* de cidadão. Na visão marshalliana, os direitos sociais associados a outros elementos da cidadania seriam capazes de corrigir os males do capitalismo.

Essa perspectiva se parece muito com a da política social brasileira, que desde 1988 tem concebido a construção de diversos normativos, regulamentações, resoluções e orientações visando à implantação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. No rol dessas estratégias, destaca-se: Norma Operacional Básica do SUAS, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, Tipificação Nacional dos Serviços, Pacto de Aprimoramento e Gestão do SUAS.

Sobre essas intervenções administrativas com caminho para a busca da cidadania, Freitas (2020), a partir do diálogo com Marx, destaca:

[...] o intelecto político, justamente por ser político, pensa nos limites da política, por isso é incapaz de identificar a raiz dos males sociais do capitalismo. Trata-se de um erro que implica tanto em apreender os males do capitalismo como causas; como na proposição de intervenções – administrativas – no âmbito da política, sendo superficiais, paliativas e que mantêm os pilares do sistema capitalista de desigualdades. O que é denominado pelo autor por remédios contra os males sociais do capitalismo (FREITAS, 2020, p. 313).

Para Freitas (2020) e Tonet (2010), há um “erro metodológico” em relação à análise fundante dos elementos dos fenômenos sociais. A superação desse erro consiste em admitir o trabalho como parte do ser social, concebido a partir das relações de produção. Esse cenário permitiria, sem dúvida, a aceitação do modo

burguês de produção como a raiz dos males sociais. Ainda sobre esse ponto, esclarece Tonet (2010):

A consequência teórica desse fundamento metodológico equivocada é que a raiz dos males sociais é buscada em todos os lugares, menos onde ela efetivamente se encontra e que o remédio é sempre medida de reforma e nunca de revolução (TONET, 2010, p. 17).

Nessa trilha de indicações, Tonet (2010) explica que o erro consiste em analisar o ser social ou a realidade social a partir da esfera pública, que na compreensão do autor é parte integrante da modalidade social.

No caso da assistência social, esse erro metodológico é visualizado em uma das funções da política de assistência social, a vigilância socioassistencial, que na LOAS é “um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (BRASIL, 2011). Durante o percurso deste estudo, não se vislumbra a busca pela raiz de todos os males sociais, nem tão pouco isso é intenção do Estado. O que se vê neste caso é a focalização, por meio de métodos científicos e tecnológicos, na “produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida” (BRASIL, 2008, p. 63). Sobre essa realidade, Tonet (2010) expõe:

[...] o que faz a ciência senão atribuir os males sociais ora à imperfeição humana, ora à falta de recursos, às falhas administrativas, à falta de vontade política, à insensibilidade do governo e/ou das classes dominantes, à indolência dos próprios pobres, à falta de educação, a políticas sociais equivocadas, à falta de assistência (TONET, 2010, p. 14).

Com os males sociais na obscuridade, os programas, os projetos e os serviços no âmbito da política de assistência social enquanto remédio ficam na fantasia ou no fetiche, como defende Mota (2010).

Os erros que são cometidos pela política de assistência social, na tentativa de consolidar a cidadania, foram os mesmos cometidos na Inglaterra, na França e na Prússia, é o que revela Marx no artigo *Glosas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social*. Para ele, “Por mais que os Estados tivessem se ocupado do pauperismo, sempre se ativeram às medidas de administração e de assistência, ou ainda mais, desceram abaixo da administração e assistência” (MARX, 2010, p 58).

Segundo Freitas (2020), o pauperismo era visto a partir de uma perspectiva política institucional, isto é:

[...] “falha de administração” e assistência e da descuidada educação dos pobres que não compreendem a lógica mercantil e, por consequência, não conseguem se inserir nela, por isso não são incluídos. A educação das crianças pobres reificada se torna um galgar para a sabedoria e para o “ar puro” no “Reino do Mercado” (FREITAS, 2020, p. 313).

Na política de assistência social também não é diferente. Alguns autores das ciências sociais chegam a acreditar que a política de assistência social no Brasil está impossibilitada de garantir direitos sociais e humanos em razão das suas particularidades, vejamos:

- Condições particulares que o Sistema Único de Assistência Social perpassa no seu processo de implantação e implementação e ainda vivência (despreparo dos municípios, fragilidade do poder local na condução da assistência social, domínio oligárquico e privado, fragmentação de programas, ausência de clareza nos níveis federal e estadual na condução da municipalização, ausência de fortalecimento do controle social, ausência de informação e visibilidade das políticas sociais, ausência de recursos humanos, financeiros e tecnológicos para acompanhar as ações locais);
- Retorno das velhas práticas conservadoras do passado por meio da implantação de programas que não atendem aos objetivos, aos princípios e a diretrizes da política nacional de assistência social construída ao longo do tempo;
- Falta de destinação de recursos financeiros para o custeio de programas, projetos e serviços que possam garantir e regular o funcionamento dos equipamentos sociais e o acesso dos usuários da assistência social às demais políticas públicas;
- Permanente relação de transferência de responsabilidade estatal para a sociedade civil.

Em suma, não há dúvida de que esses elementos encobrem a verdadeira origem dos males sociais. Freitas (2020, p. 313) afirma que a economia política vulgar “não identifica a dialética do valor trabalho e a luta de classes na produção e na apropriação da riqueza socialmente produzida, que incidirão sobre o Estado, o Direito, o fundo público e a política social.”

Neste momento, percebe-se que tanto a cidadania proposta pela política de assistência social como o receituário marshalliano para os males sociais do capitalismo “jamais encontrará no Estado e na organização da sociedade o fundamento dos seus males sociais” (MARX, 2010, p. 58). Portanto, nem o mero

status de cidadão nem tão pouco as políticas sociais, ainda que sejam consideradas conquistas sociais, não permitiram à classe trabalhadora o alcance da cidadania.

A princípio, é fato que a expansão da assistência social no Brasil, especialmente a partir dos anos 2000, trouxe algumas melhorias para a classe trabalhadora. Por outro lado, verifica-se no campo da seguridade, do qual a assistência social faz parte, um intenso movimento de mercantilização e privação das políticas públicas de previdência e saúde. Para Mota (2010), o impacto disso é a restrição de acessos a benefícios que são dos próprios destinatários e a ampliação da assistência social na condição de política não contributiva, “na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (MOTA, 2010, p.134).

A autora acrescenta que essa nova configuração da assistência social faz parte de uma nova engenharia da Seguridade Social e significa um retorno ao modo obsoleto de atender às demandas sociais e à priorização da focalização dos segmentos mais pobres da sociedade. Veja que ela não prioriza a garantia de direitos sociais e humanos, pois sua centralidade está vinculada aos programas sociais de transferência de renda.

Boschetti (2016b), ao explicar o crescimento da assistência social no contexto da crise capitalista, apresenta uma perspectiva diferente da apresentada por Mota (2010). Para a autora, a expansão da assistência social está ligada aos processos de expropriação e superexploração.

Como já abordado anteriormente, a expropriação foi abordada por Marx no contexto da acumulação primitiva. Na concepção do autor, a expropriação é a “[...] separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições de realização do trabalho” (MARX, 1984, p. 262). E continua Marx sobre o tema “[...] a expropriação rouba dos trabalhadores seus meios de produção e todas as garantias de sua existência” (MARX, 1984, p. 262).

É a partir desse contexto que a assistência social é chamada para atender aos problemas sociais advindos da retirada dos trabalhadores dos seus meios de produção, para serem beneficiados com os sistemas de proteção social. Visto que, com a retirada dos meios de produção, no capitalismo, resta aos trabalhadores participar livremente do processo de acumulação.

Marx coaduna com esse mesmo pensamento destacando que as primeiras iniciativas de assistência social constituíram uma forma de mediar a reprodução da superpopulação relativa, especialmente a estagnada, constituída pelos “[...] aptos ao

trabalho [...]”, pelos “[...] órfãos e crianças indigentes [...]”, candidatos ao exército industrial de reserva e pelos “[...] degradados, maltrapilhos, incapacitados para o trabalho” (MARX, 1984, p. 262).

Essa realidade, traçada por agudas contradições, também foi analisada por Fontes (2010), que explica que a expropriação não pode ser compreendida apenas como um fator econômico.

Trata-se da imposição – mais ou menos violenta – de uma lógica da vida social pautada pela supressão de meios de existência ao lado da mercantilização crescente dos elementos necessários à vida, dentre os quais figura centralmente a nova necessidade, sentida objetiva e subjetivamente, de venda da força de trabalho (FONTES, 2010, p. 88).

A expropriação constitui um processo contínuo, que ao longo do tempo vem se aprofundando e generalizando simultaneamente com a expansão do capital; notadamente, ela provoca impactos em todos as terminações da vida, econômica, social, cultural e espiritual, sendo capaz de alterar todo o contexto da classe trabalhadora.

[...] a expansão da expropriação dos recursos sociais de produção não diz respeito apenas à expropriação da terra, de forma absoluta, mas à supressão das condições dadas de existência dos trabalhadores, e sua conseqüente inserção, direta e mediada pela tradição, nas relações mercantis (e no mercado de força de trabalho) (FONTES, 2010, p. 89).

Na atual crise capitalista que vivemos, é evidente a tensão existente entre o trabalho e a assistência social, uma vez que os impactos da expropriação têm aumentado o desemprego, produzindo a degradação do trabalho e inevitavelmente a perda de direitos trabalhistas; o resultado disso é o aumento da oferta de serviços de assistência social. Na concepção de Boschetti (2016b), essa política entra em cena e passa a participar ativamente do processo de reprodução da força de trabalho em larga escala. Explica a autora: “de todo trabalhador que constitui a superpopulação relativa durante o tempo em que está desocupado parcial ou inteiramente, por meio dos programas assistenciais de renda mínima” (BOSCHETTI, 2016b, p. 23). Para Marx, a assistência social contribui para manter o que chamou de “[...] reservatório inesgotável de força de trabalho disponível [...]” que, ao ser disponibilizada para o capital, constitui uma ampla base para a exploração do capital (MARX, 1984, p. 208).

É nesse cenário de degradação do trabalho que a assistência social, por meio dos seus programas assistenciais de renda mínima, passa a garantir a reprodução da

superpopulação relativa latente e flutuante, o que Boschetti (2016b) define como força de trabalho que nunca teve um trabalho ou que foi expulsa de relações de trabalho estáveis. A assistência social se insere neste processo não como mediadora capaz de transformar a realidade da classe trabalhadora, mas assumindo o protagonismo conciliador de classe.

As afirmações aqui expostas não escondem o papel significativo da Política de Assistência Social na construção do Sistema Único de Assistência Social e das novas configurações das ações de assistência. “A questão reside no fato de que ao fazê-lo subtraiu direitos de outras frações da classe trabalhadora” (MOTA, 2010, p.134). Portanto, o que se pode perceber é que as condições particulares de implantação e implementação da Política Nacional de Assistência Social persistem e se fortalecem ao longo do tempo.

As análises dos instrumentos regulatórios e do Censo do Sistema Único de Assistência Social¹² apresentaram a comprovação da função ideológica da política de assistência social; a partir da avaliação desse instrumento é possível verificar em todas regiões do Brasil as marcas do despreparo dos municípios, a fragilidade do poder local na condução da assistência social, a fragmentação de programas, a ausência de clareza nos níveis federal e estadual na condução da municipalização, a ausência de fortalecimento do controle social, a ausência de informação e visibilidade das políticas sociais, a ausência de recursos humanos e financeiros para acompanhar as ações locais.

Quando buscamos consolidar dados contidos no Censo SUAS no período de 2014 a 2019, foi possível observar o movimento da PNAS. As informações mostram que no período selecionado as estruturas administrativas dos órgãos gestores da política de assistência social passaram por várias instabilidades, mantendo as características de uma política fragilizada e imobilizada. Quando comparamos o período analisado, observa-se que, em média, cerca de 4286 municípios possuem Secretaria Municipal Exclusiva de Assistência Social, 1080 órgãos gestores sequer possuem espaços exclusivos para gerir a política de assistência social, sendo obrigados a compartilhar a gestão do SUAS com outras políticas públicas, como educação, saúde, agricultura, cultura, entre outras. Apesar de apresentar queda

¹²Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias Municipais e Estaduais de todo o território nacional.

substancial, a média apurada no mesmo período aponta que 108 municípios não possuem estrutura administrativa do órgão gestor, sendo a assistência social administrada pelo próprio gabinete dos prefeitos municipais.

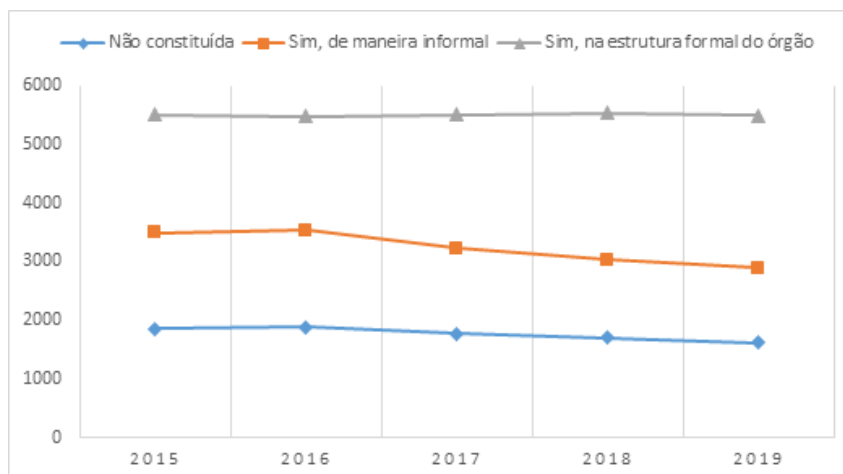
Gráfico 1 - Estrutura administrativa dos Órgãos Gestores: 2015-2019



Fonte: Ministério da Cidadania (2020)

A distribuição dos órgãos gestores municipais, segundo a constituição/formação de subdivisões administrativas no caso da constituição do setor da Proteção Social, verificou um acentuado crescimento quanto à estruturação do setor específico para gerir a gestão da proteção social dentro dos órgãos gestores. No entanto, ainda é alto o quantitativo de dados que demonstram a desestruturação deste setor; a média dos exercícios apurados aponta que 986 municípios não possuem setor de proteção social básica constituído de maneira formal, 440 municípios não possuem nos seus órgãos gestores setor ou pessoal de referência para gerir a proteção social básica nessas cidades.

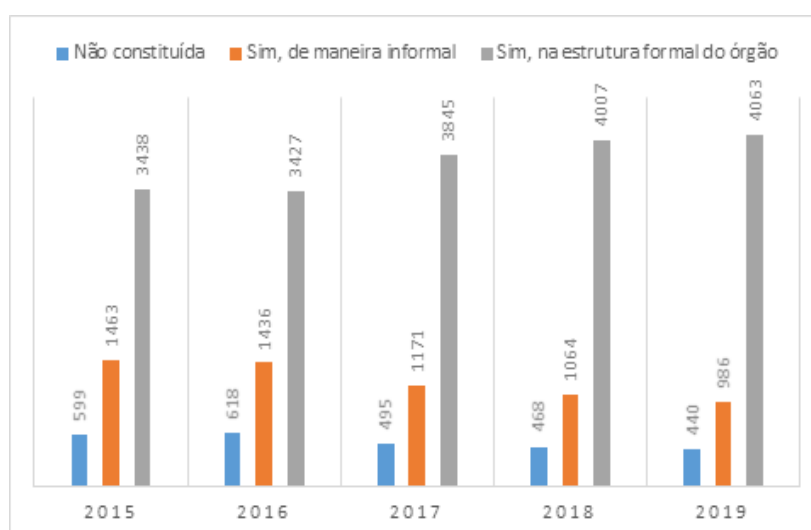
Gráfico 2 - Proteção Social Básica (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019



Fonte: Ministério da Cidadania (2020).

Em relação à constituição da proteção social especial, as informações do período revelam que, em média, cerca de 2154,1 possuem setor específico para gestão e articulação da proteção social especial, 1530,7 de forma informal e 1784,5 municípios não possuem setor de articulação da proteção social especial. Os dados demonstram que mais de 60% dos municípios brasileiros não possuem articulação e gestão da proteção social especial, uma vez que a mera declaração de existência de proteção social especial de forma informal não retrata a existência de serviços, conforme preconiza a PNAS. É sabido que, na informalidade, a administração municipal não está autorizada a designar pessoa exclusiva para realizar a gestão, a articulação e o planejamento da PSE no âmbito dos municípios.

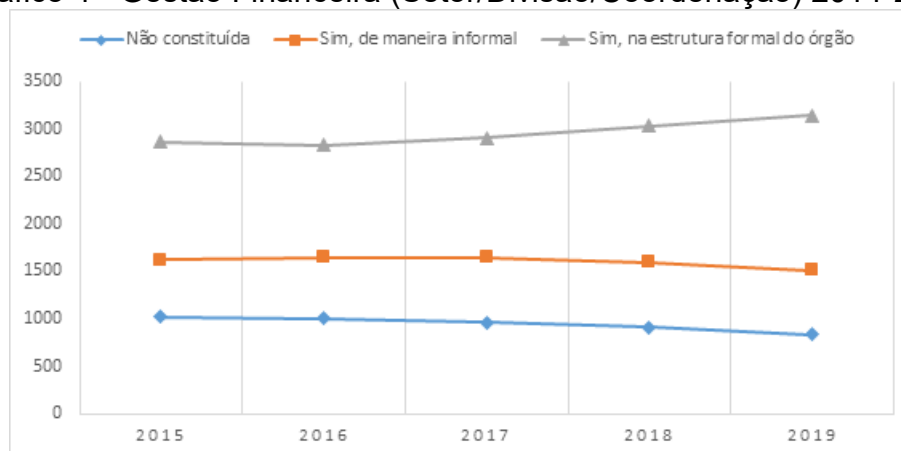
Gráfico 3 - Proteção Social Especial (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019



Fonte: Ministério da Cidadania (2020)

No que se refere à gestão financeira dos órgãos gestores municipais de assistência social, esse item de análise é o que melhor retrata e explica a complexa realidade do financiamento e da execução das ações no âmbito do SUAS nos municípios brasileiros. Verificou-se certo crescimento na constituição dos setores de gestão financeira no âmbito do SUAS entre os anos de 2017 e 2019, mantendo a média no período avaliado de 64%. Porém, ainda é expressiva a quantidade de municípios que possuem a execução financeira centralizada pelo chefe do poder executivo. Essa decisão política de centralizar os recursos no gabinete do prefeito compromete a execução dos serviços de PSB e PSE, bem como a execução financeira dos Fundos Municipais de Assistência Social, resultando nas constantes alegações da União de que municípios possuem altos índices de recursos financeiros em conta, o fato de 34% dos municípios informarem que possuem gestão financeira de forma informal não significa que o gestor da política de assistência social possui controle sobre a execução do financiamento dos Fundos Municipais de Assistência Social, o que revela completa distorção das normas básicas da PNAS.

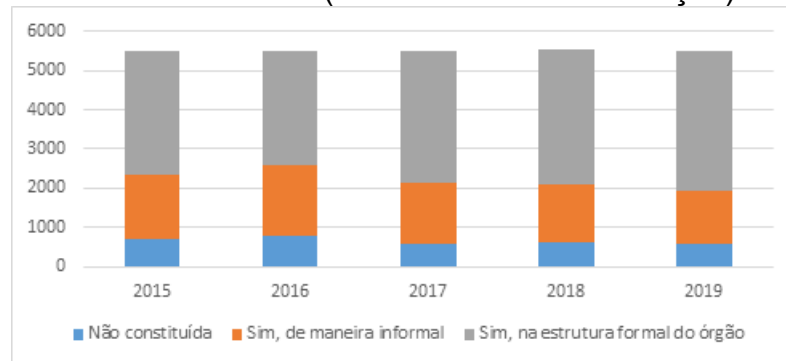
Gráfico 4 - Gestão Financeira (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019



Fonte: Ministério da Cidadania (2020)

Sobre a gestão do SUAS nos municípios brasileiros, a pesquisa mostrou que em 2019 cerca de 64% dos municípios declararam que possuíam Gestão do SUAS com uma média no período de 62%, entre os que declararam não existir gestão do SUAS e os que declararam existir, mas de forma informal, somam 39% em 2019 e na média do período avaliado 38%; esses dados revelam o quanto o planejamento, a articulação, o monitoramento e a avaliação das ações propostas estão seriamente comprometidos.

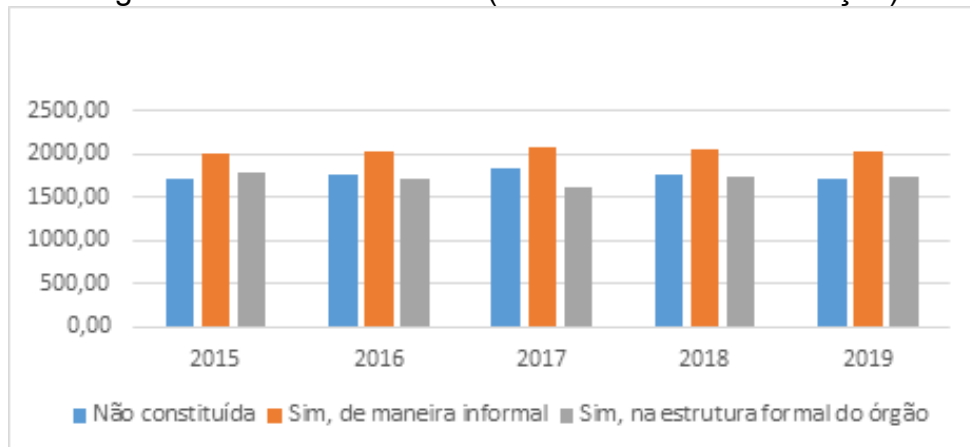
Gráfico 5 - Gestão do SUAS (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019



Fonte: Ministério da Cidadania (2020)

Em termos de monitoramento e avaliação da gestão do SUAS, as informações mostram que essas atividades são pouca realizadas, que não tem sido prioridade dos municípios a implantação do setor de Vigilância Socioassistencial, cabe destacar que em 2019 apenas 31% dos municípios haviam declarado existir esse setor organizado na estrutura administrativa. Trinta e seis por cento (36%) informaram existir de forma informal e 31% disseram sequer existir a vigilância socioassistencial. Não há dúvida: grande parte dos municípios ainda executam a política de assistência social com base no achismo e no senso comum, ou seja, ainda não são capazes de implementar respostas qualificadas à classe trabalhadora.

Gráfico 6 - Vigilância Socioassistencial (Setor/Divisão/Coordenação) 2014-2019

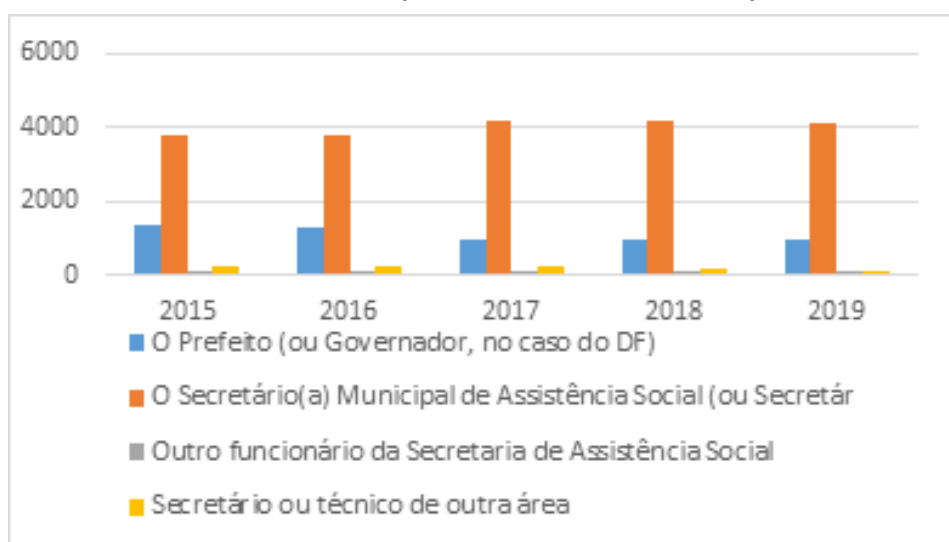


Fonte: Ministério da Cidadania (2020)

O Gráfico 6 apresenta outro elemento importante que demonstra o nível de como a gestão financeira do SUAS nos municípios é concebida. Novecentos e oitenta e seis Fundos Municipais de Assistência Social ainda possuem como ordenador de despesas o prefeito (ou governador, no caso do DF); 4114, o(a) Secretário(a)

Municipal de Assistência Social (ou Secretária); 110, outro funcionário da Secretaria de Assistência Social e 112, secretário ou técnico de outra área; os dados revelam que mais de 1000 gestores municipais de assistência social não possuem autonomia financeira dos recursos dos Fundos Municipais de Assistência Social.

Gráfico 7 - Ordenador de despesa dos Fundos Municipais - 2014-2019

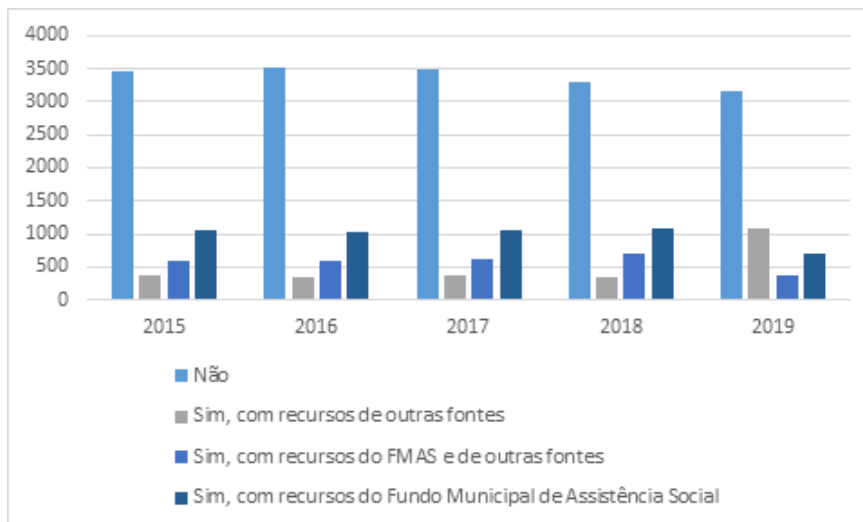


Fonte: Ministério da Cidadania (2020)

Em 2019 cerca de 59,38% dos municípios informaram não fazer transferência de recursos por convênio para ONGS - Organizações da Sociedade Civil ou Entidade de Assistência Social no município. Entre os 37% de municípios que realizavam transferências, 20,3% faziam com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), 11,4% dos recursos eram de outras fontes e 18,9% eram recursos do FMAS e de outras fontes.

Segundo os dados do Censo SUAS, a realização dessas transferências é mais frequentes nas regiões Sudeste e Sul, em que 60,6% e 46,5% dos municípios realizavam esse tipo de repasse de recursos, respectivamente.

Gráfico 8 - Transferência de Recursos para Entidades (ONG) 2014-2019



Fonte: Ministério da Cidadania (2020)

É notório, os gráficos (de 1 a 8) apresentam conquistas, no entanto revelam as provas materiais sobre a real situação da política de assistência social no Brasil, mostrando também as dificuldades estruturais e administrativas para implementar a PNAS, embora isso não seja objeto de análise desta pesquisa. Os dados do Censo SUAS dos últimos dez anos (2010-2019) revelam que a assistência social está imobilizada, as taxas médias apuradas dos elementos de avaliação do Censo SUAS indicam que os municípios não conseguem avançar na consolidação da PNAS, assim, boa parte das Secretarias Municipais de Assistência Social lidam com a falta do básico, que é usado pela estrutura administrativa e financeira para gerir as funções sociais da política de assistência social.

O Estado brasileiro não mediu esforços para iniciar o processo de desmonte do frágil Sistema Único de Assistência Social e nos moldes já mencionados anteriormente, nos últimos anos, têm se intensificado os retrocessos dos direitos humanos e das políticas sociais. Entre tantas investidas, são implantados programas que caminham na contramão da política de assistência social, como é caso do Programa Criança Feliz, criado pelo Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, sob a responsabilidade e execução da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), cuja embaixadora foi a ex- primeira-dama Marcela Temer.

Consta nos objetivos do PCF:

1. Qualificar e incentivar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais para famílias com gestantes e crianças na primeira infância inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e Benefício de Prestação Continuada - BPC; 2. Apoiar as famílias

com gestantes e crianças na primeira infância no exercício da função protetiva e ampliar acesso a serviços e direitos; 3. Estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários; 4. Fortalecer a presença da Assistência Social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situações de fragilização de vínculos, de isolamentos e de situações de risco pessoal e social; 5. Qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento e priorizar o acolhimento em Famílias Acolhedoras para crianças na primeira infância, afastadas do convívio familiar, mediante aplicação de medida protetiva prevista nos incisos VII e VIII do art. 101 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; 6. Desenvolver ações de capacitação e educação permanente que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas as formas de organização familiar; 7. Potencializar a perspectiva da complementariedade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais; e 8. Fortalecer a articulação intersetoria com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e ao apoio a gestantes e suas famílias (BRASIL, 2019a, p.7).

Sem necessidade de análise mais profunda, os objetivos do Programa Criança Feliz apresentam de forma clara o processo de desresponsabilização do Estado diante das necessidades sociais advindas da relação capital versus trabalho. É notório: o Programa Criança Feliz é um conjunto de estratégias desenvolvidas no sentido de impor maior atuação das famílias brasileiras no provimento da proteção social, bem como o retorno do primeiro darismo, das ações pontuais, filantrópicas e paternalistas.

Os recursos financeiros destinados ao custeio do PCF são assegurados aos municípios que realizarem o termo de aceite em 2017, 2018 e 2019, recursos esses que são assegurados por meio da seguridade social, regulamentada pela portaria nº 442, de 26 de outubro de 2017, que “dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências”. Observa-se, na referida portaria, que para os municípios receberem 100% dos recursos para manutenção do programa necessitam realizar, segundo o manual de orientações do PCF:

I - Uma visita domiciliar por mês para gestantes e suas famílias beneficiárias do Programa; II - quatro visitas por mês para crianças de 0 a 36 meses e suas famílias beneficiárias do Programa; III - duas visitas por mês para crianças de 37 a 72 meses e suas famílias beneficiárias do Programa e que recebem o Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2019a, p. 26).

À vista disso, constitui o público-alvo do Programa Criança Feliz: gestantes, crianças de até seis anos e suas famílias, somado a todas as particularidades e complexidades que envolvem todo espaço familiar e território.

Neste percurso, as especificidades do Programa Criança Feliz nos apresentam uma série de retrocessos para a viabilização de direitos humanos e a materialização das políticas sociais, em especial a política de assistência social. Destacam-se: incentivo à seleção de visitantes por meio de contratação temporária ou nomeação em cargo comissionado, gestão assumida pelas primeiras-damas e apoio de parceiros de cunho filantrópico/voluntário e privado. A intersetorialidade é tida como uma panaceia, ou seja, um único programa capaz de atender a questões relacionadas à saúde, à cultura, à justiça, a direitos humanos, à assistência social e à educação.

Vê-se que, assim como na PNAS, o Programa Criança Feliz tem na família sua matricialidade, porém, para o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), o PCF prioriza o “Terceiro setor”, ou seja, privilegia a responsabilização da sociedade civil pela execução de políticas sociais. Pois bem, isso contraria os objetivos, os princípios e as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social e do próprio Sistema Único de Assistência Social.

Segundo CFESS (2017), o Programa Criança Feliz encontra-se:

[...] fora do SUAS – desrespeitando a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, o pacto federativo e os critérios de instalação dos serviços, como também a NOB-RH/ SUAS e as Resoluções nº 17/2011 e nº 09/2014, que tratam dos recursos humanos nos serviços e definem quem são os/as trabalhadores/as do SUAS. Além disso, aloca no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) a supervisão desse Programa, sobrecarregando ainda mais os profissionais de nível superior; sua execução está a cargo de “visitadores sociais”, contratados por entidades sociais, certamente de forma precarizada e sem que se tenha até o momento explicitação de quais profissionais assumirão esta atividade (BRASIL, 2017).

Após minuciosa análise das normas jurídicas do SUAS e dos documentos técnicos e guias de orientações da PNAS, observa-se que o Programa Criança Feliz não corresponde aos serviços tipificados na política de assistência social. Nos termos referidos aqui ao se comentar sobre o Programa Criança Feliz, destaca-se que não é intenção da pesquisa considerar irrelevante a proposta Estatal em sua totalidade. O que se questiona é a sua incompatibilidade com os princípios e as diretrizes da PNAS e o seu potencial destruidor de impactar o financiamento do Sistema Único de Assistência Social, uma vez que a sua existência não significou aumento do financiamento da assistência social.

A Quadro 1, a seguir, demonstra de forma sistematizada a pulverização e a dualidade contida neste programa.

Quadro 1- Principais proposições da Primeira Infância no Programa Criança Feliz, SUAS e SUS

Proporções do Programa Criança Feliz na Primeira Infância	Proporções no Sistema Único de Saúde para Primeira Infância	Proporções no Sistema Único de Assistência Social para Primeira Infância (SCFV 0 a 6 anos)
Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância.	Qualificação do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da primeira infância pela Atenção Básica à Saúde.	Possibilitar meios para que as famílias expressem dificuldades, soluções encontradas e demandas de modo a construir conjuntamente soluções e alternativas para as necessidades e os problemas enfrentados.
Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais.	Criação do Comitê de Especialistas e de Mobilização Social para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).	Realizar atividades que se pautem no reconhecimento da condição peculiar de dependência, de desenvolvimento desse ciclo de vida e pelo cumprimento dos direitos das crianças, numa concepção que faz do brincar, da experiência lúdica e da vivência artística uma forma privilegiada de expressão, interação e proteção social.
Colaborar para o exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade.	Apoio à implementação do Plano Nacional pela Primeira Infância.	Desenvolver atividades com crianças, inclusive com deficiência, seus grupos familiares, gestantes e nutrizes.
Mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem.	Construção de diretrizes de atenção e linhas de cuidado e fomento da atenção e internação domiciliar.	Buscar desenvolver atividades de convivência, estabelecimento e fortalecimento de vínculos e socialização centradas na brincadeira, com foco na

		garantia das seguranças de acolhida e convívio familiar e comunitário, por meio de experiências lúdicas, acesso a brinquedos favorecedores do desenvolvimento e da sociabilidade e momentos de brincadeiras fortalecedoras do convívio com familiares e crianças.
Integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.	Articulação de ações intrasetoriais e intersetoriais de prevenção de acidentes, violências e promoção da cultura de paz na primeira infância.	Ofertar às famílias momentos de discussões reflexivas, atividades direcionadas ao fortalecimento de vínculos e orientação sobre o cuidado com a criança pequena.
Realizar visitas domiciliares periódicas, por profissional capacitado, e ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância.	Apoio à implementação de protocolos, planos e outros compromissos sobre o enfrentamento às violações de direitos da criança pactuados com instituições governamentais e não governamentais, que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.	Promover às famílias de crianças com deficiência ações que envolvem grupos e organizações comunitárias para troca de informações acerca de direitos da pessoa com deficiência, potenciais das crianças, importância e possibilidades de ações inclusivas.

Fonte: Sistematização do pesquisador

Comprova-se, então, que o Sistema Único de Assistência Social está vivenciando o período anterior à Constituição Federal de 1988 e à Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, estágio em que a assistência social era executada pelas primeiras-damas, por meio da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), e tinha como características ações pontuais, focalistas, assistencialistas, pautadas pela total ausência da perspectiva dos direitos sociais ou humanos.

Além de todos os pontos já apresentados, não resta dúvida de que os recursos destinados ao Programa Criança Feliz têm contribuído para a fragilização e descontinuidade dos Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos (SCFV), Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e Serviço de Atenção Integral à Família (PAIF), pois, à medida que são destinados milhões de reais para PCF, PAEFI, PAIF e SCFV vivem diariamente com a escassez

de recursos financeiros e descontinuidade dos serviços.

Avançando quanto às particularidades que têm impossibilitado a concretização dos direitos sociais e humanos na perspectiva da assistência social, deparamos com o orçamento da assistência social, que se encontra amparado juridicamente por meio da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 195, que trata do orçamento da Seguridade Social; a LOAS quando cria o Fundo Nacional de Assistência Social no artigo 27; a NOB/SUAS, por sua vez, quando determina as condições, os mecanismos e os critérios de transferência de recursos financeiros.

Embora esse conjunto de dispositivos jurídicos e normativos tenha criado critérios de financiamento e assegurado mudanças importantes no financiamento da assistência social, estudiosos do fundo público, especificamente do financiamento dessa política no Brasil, apontam historicamente que a destinação de recursos financeiros ao financiamento da assistência social é insuficiente e perversa.

Insuficiente porque os recursos assegurados sempre estiveram aquém do necessário para a garantia de uma política assistencial sistemática, contínua e que respondesse as demandas sociais, além de não contar com fontes seguras e definidas. E perverso, porque o recurso destinado à assistência social sempre teve uma natureza regressiva, ou seja, não assumiu uma função de redistribuição de renda (BOSCHETTI, 2000, p. 415).

As análises da autora apontam para a problemática em torno do orçamento da assistência social brasileira como algo sócio-histórico que se intensifica em razão da crise do capital, do congelamento dos investimentos sociais, do contingenciamento dos gastos sociais, o qual visa combater o déficit público, ou seja, o cenário que vivemos é de severa retração do investimento estatal para garantia de direitos humanos, na perspectiva da assistência social.

Antes que o financiamento da assistência recebesse um duro golpe, tanto no sentido prático como teórico, em relação ao financiamento, o Estado estabeleceu os fundos de assistência social nas três esferas de governo sobre o controle e a orientação dos Conselhos de Assistência Social.

Somente em 1995, com o Decreto nº 1.605, foi regulamentado o FNAS, embora tardio o evento significou um importante avanço para o financiamento da assistência social, pois definiu os repasses federais aos Estados e Municípios. Se o processo de implementação da assistência social, como um todo, se deu de forma tardia em relação às demais políticas sociais, com o financiamento também não foi diferente; com LOAS em vigor, somente 04 (quatro) anos depois, os entes iniciaram adoção

dos critérios de repartição dos recursos financeiros destinados ao financiamento da assistência social.

Assim, o FNAS definiu como critério para recebimento de repasses aos Estados e Municípios e ao Distrito Federal a instituição de Conselho de Assistência Social, Fundo e Plano de Assistência Social.

A NOB/SUAS também trouxe inovações para o financiamento da assistência social, inicialmente impôs aos Estados e Municípios o cumprimento dos princípios, das diretrizes e dos objetivos do SUAS, isso significa dizer que as ações no âmbito da assistência social deverão ser excetuadas conforme modelo de gestão descentralizado e participativo, com foco na família, tendo o território como base de organização das ações. Além disso, somada aos critérios já estabelecidos na LOAS, a NOB/SUAS instituiu ainda outros critérios para cofinanciar as ações da assistência social: cumprir prerrogativas em cada nível de gestão (inicial, básica e plena); criar unidades orçamentárias; comprovar e executar metas, obedecer aos critérios de cofinanciamento; apresentar comprovação do acompanhamento do Conselho de Assistência Social; comprovar funcionamento do Fundo e do Conselho, ter plano de assistência, além de alimentar o SUAS-Web¹³.

Apesar desses avanços, o financiamento da assistência social perpassou por inúmeras dificuldades: de compressão das nomenclaturas dos recursos financeiros, de limitação dos gestores no processo de execução financeira e de engessamento dos recursos financeiros a determinados serviços. Após vários debates provocados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais de Assistência Social, pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – COOEGENA e pelas Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, obteve-se como resultado a construção da Portaria 113, de 10 de dezembro de 2015. Essa remodelou e organizou o financiamento da assistência social por meio de blocos de financiamento. Sobre esses, esclarece a portaria:

Art. 7º Os recursos federais destinados ao cofinanciamento dos serviços e do incentivo financeiro à gestão passam a ser organizados e transferidos pelos seguintes Blocos de Financiamento: I – Bloco da Proteção Social Básica; II – Bloco da Proteção Social Especial de Média Complexidade; III – Bloco da Proteção Social Especial de Alta Complexidade; IV – Bloco da Gestão do

¹³O **SUASWEB** é um dos aplicativos da Rede **SUAS**, possibilita a fiscalização das ações e a obrigatoriedade do acompanhamento tanto do planejamento estadual e municipal da área como da execução física e financeira da prestação de contas do SUAS.

SUAS; e V – Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (BRASIL, 2015b, p. 61).

Esse instrumento normativo modernizou a gestão dos fundos de assistência social e facilitou a execução financeira dos recursos, possibilitando ampla liberdade para que Municípios e Estados pudessem realizar a execução financeira dos recursos transferidos pelo FNAS, conforme demandas e necessidades de cada território.

Em 2016, a burguesia brasileira descontente com alguns avanços no campo social e com a resistência da Presidente Dilma Rousseff em não privatizar a Petrobras, Eletrobrás, bem como outras empresas estratégicas para a defesa do País, decidiu pelo afastamento dela e posteriormente assaltou o poder e implantou o governo que abriria a porta para o avanço do conservadorismo, do neoliberalismo, das privatizações e da retirada de direitos conquistados na Constituição de 1988.

Como consequência disso, em 2018, foi eleito o presidente Jair Messias Bolsonaro, que na sua atual gestão implementou políticas de governo que excitam a intolerância, a violência, o conservadorismo, o machismo, a tortura, o desrespeito aos poderes constituídos (poder judiciário e legislativo), por meio do ataque aos direitos humanos, invocação à ditadura militar e distribuição da Floresta Amazônica, visando claramente atender aos compromissos do governo com a classe burguesa brasileira e com o capitalismo imperial.

O resultado disso é o impacto direto no financiamento das políticas públicas, especialmente na política de assistência social, que nos últimos anos vem sofrendo profundos ataques no seu financiamento, caracterizados pelos sucessivos cortes no orçamento do Ministério da Cidadania e do Fundo Nacional de Assistência Social. Do ponto de vista teórico, o ataque veio com a concepção da normativa que ataca o financiamento da assistência social, como é o caso da portaria nº 2.362, de dezembro de 2019, que visa promover a equalização dos repasses realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social municipais, estaduais e distrital.

Essa portaria contraria e inativa todos os critérios para repasse de recursos financeiros elencados na LOAS, na PNAS NOB/SUAS e nos demais dispositivos que regulam o financiamento da assistência social. De acordo com o artigo 5º:

No interstício entre a publicação desta portaria e a aprovação de novos critérios de partilha nas instâncias competentes de que trata o art. 4º, os valores de referência dos repasses do cofinanciamento federal do SUAS

serão equalizados à disponibilidade orçamentária do exercício vigente (BRASIL, 2019b, p.15).

O exame minucioso da portaria apresenta profundas implicações para a continuação do SUAS, em razão dos repasses serem condicionados à célere execução dos recursos, e não como um direito conquistado historicamente pela classe trabalhadora, desconsiderando os ritmos e os processos inerentes ao ciclo da política nas demais esferas de governo, as peculiaridades de cada território, a autonomia dos entes federados e as múltiplas expressões da questão social. Essa realidade tem implicado na descontinuidade dos serviços ofertados nos equipamentos públicos de assistência social, como os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, em especial, nos municípios brasileiros de Porte I, que serão os mais impactados com o novo regramento, tendo em vista a importância do cofinanciamento para a manutenção dos serviços públicos prestados à população.

Por meio dos elementos já apresentados e da análise dos documentos oficiais de domínio público, como Leis Orçamentárias Anuais (LOA), Balanços Gerais, Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA 2016-2019) do Ministério da Cidadania, entre outros, é possível indicar a concepção de assistência social quem vem sendo assumida pelo Estado brasileiro.

Tabela 1 - Orçamento da Seguridade Social

Políticas da Seguridade Social	2015	2016	2017	2018	2019
Previdência Social	541,6	596,1	656,5	687,1	728,7
Saúde	113,00	112,3	120,4	121,9	127,1
Assistência Social	74,6	80,1	85,3	88,7	96,1
Total em R\$ bilhões correntes	729,2	788,5	862,2	897,7	951,9
Participação em %	2015	2016	2017	2018	2019
Previdência Social	74,27%	75,60 %	76,14 %	76,54%	76,55%
Saúde	15,50%	14,24 %	13,96 %	13,58%	13,35%
Assistência Social	10,23%	10,16 %	9,89%	9,88%	10,10%
Total em %	100,00%	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Fonte: SIAFI, 2020.

Nota: Elaborado pelo autor

Percebemos que no período de 2015 a 2019 houve uma considerável ascensão na previsão de recursos federais para o financiamento da política pública de assistência social. Enquanto em 2015 a previsão foi de R\$76,7 bilhões de reais, em 2019 saltou para R\$ 96,1, ou seja, teve um aumento de 284%. Ao analisarmos a Tabela 1, é possível verificar que esse aumento não foi destinado ao financiamento do Sistema Único de Assistência Social, como apontam os autores, parte significava desses recursos foi executivamente destinada à transferência de renda.

Tabela 2 - Execução Orçamentária da Seguridade Social

Políticas da Seguridade Social	2015	2016	2017	2018	2019
Previdência Social	541,20	595,5	655,8	684,3	726,8
Saúde	102,10	108,3	117,6	120,9	126
Assistência Social	73,20	79,8	84,7	88,7	96
Total em R\$ bilhões correntes	716,50	783,6	858,1	893,9	948,8
Participação em %	2015	2016	2017	2018	2019
Previdência Social	75,53%	76,00%	76,42%	76,55%	76,60%
Saúde	14,25%	13,82%	13,70%	13,53%	13,28%
Assistência Social	10,22%	10,18%	9,87%	9,92%	10,12%
Total em %	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: SIAFI, 2020.

Nota: Elaborado pelo autor

Nota-se que no orçamento da seguridade social no período de 2015 a 2019 houve um considerável salto na execução financeira dos recursos federais para o financiamento da política pública de assistência social. De 2015 a 2019, a execução orçamentária apresentou um crescimento de 210%. A Tabela 2 também traduz o lugar e a importância da política de assistência social no orçamento e na execução financeira da União, sendo a política de assistência social a menor entre as três; é importante destacar que a existência desse percentual está vinculada à implantação e manutenção dos programas de transferência de renda em detrimento das ações implementadas pelo Sistema Único de Assistência Social.

É sabido que a política pública de assistência social não tem um percentual de financiamento específico, como é o caso das políticas de saúde e educação, ambas com 15% e 25%, respectivamente, porém, ainda assim, temos tido alguns avanços nesse aspecto. Os dados revelam que os recursos não têm sido repassados conforme

previsão legal, geralmente, eles não têm sido repassados mês a mês para a execução da política nos municípios brasileiros. Abaixo visualizamos como se processou o repasse de recursos desde o ano de 2010 até o último exercício financeiro.

Tabela 3 - Evolução da transferência de recursos IGD-BF e IGD-SUAS

Ano	IGD-PBF	Variação %	IGD-SUAS	Variação %
2010	R\$ 249.477.830,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
2011	R\$ 323.543.132,90	29,69%	R\$ 15.292.964,54	0,00%
2012	R\$ 475.551.236,60	46,98%	R\$ 139.196.156,00	810,20%
2013	R\$ 504.029.420,10	5,99%	R\$ 113.026.716,10	-18,80%
2014	R\$ 68.185.613,22	-86,47%	R\$ 445.649.758,50	294,29%
2015	R\$ 538.519.387,80	689,78%	R\$ 71.631.354,40	-83,93%
2016	R\$ 492.957.901,30	-8,46%	R\$ 129.650.285,02	81,00%
2017	R\$ 575.330.629,74	16,71%	R\$ 186.863.228,90	44,13%
2018	R\$ 470.733.472,40	-18,18%	R\$ 88.268.629,65	-52,76%
2019	R\$ 549.429.034,00	16,72%	R\$ 63.720.924,67	-27,81%
Total Geral	R\$ 4.247.757.658,0		R\$ 1.253.300.017,7	
	6		8	

Fonte: Sistemas de Informações Sociais – SARGI, 2020.

Nota: Elaborado pelo autor

Ao fazermos a comparação dos repasses aos municípios brasileiros para financiamento da gestão do Sistema Único de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, percebe-se que o financiamento da Gestão do SUAS no período de 2010 a 2019 oscilou bastante. Essa realidade explica os atrasos nos repasses dos recursos financeiros aos municípios brasileiros. As análises das variações entre um ano e outro não significam ganho real aos municípios, em parte, traduzem o alcance de índice e repasse de recursos do ano anterior.

Porém, de modo geral, quando comparamos o primeiro ano de repasses com o último exercício financeiro, identificamos uma elevação significativa neles para os municípios.

Observa-se também, ao avaliar a Tabela 3, a importância que a União dá ao IGD-PBF em detrimento do IGD-SUAS. Os dados analisados revelam que a União entre 2010 e 2019 possibilitou maior disponibilidade de recursos para manutenção do Programa Bolsa Família, já a gestão do SUAS no mesmo período teve que conviver com a falta de recursos financeiros e constantes atrasos dos repasses. Somente entre 2018 e 2019 o IGD -SUAS acumula perdas de recursos de - 80%.

Tabela 4 - Evolução da transferência de recursos e serviços

Ano	SCFV	% Variação	PISO BÁSICO FIXO	% Variação	CREAS	% Variação	PC F	% Variação
2010	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 425.38 1.100,00	0,00 %	R\$ 53.88 0.500,00	0,00%	R\$ 0,0	0,00%
2011	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 494.64 6.300,00	16,28 %	R\$ 67.39 6.400,00	25,08%	R\$ 0,0	0,00%
2012	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 576.09 9.000,00	16,47 %	R\$ 282.5 92.842,5	319,30 %	R\$ 0,0	0,00%
2013	R\$ 246.433 .350,00	0,00%	R\$ 588.06 1.200,00	2,08 %	R\$ 264.6 18.976,0	-6,36%	R\$ 0,0	0,00%
2014	R\$ 595.430 .108,90	141,6 2%	R\$ 525.46 4.400,00	10,64 %	R\$ 142.5 09.300,0	-46,15%	R\$ 0,0	0,00%
2015	R\$ 621.530 .583,60	4,38%	R\$ 575.59 5.600,00	9,54 %	R\$ 176.7 82.600,0	24,05%	R\$ 0,0	0,00%
2016	R\$ 795.286 .538,75	27,96 %	R\$ 693.97 8.900,00	20,57 %	R\$ 193.5 73.900,0	9,50%	R\$ 7.3 39. 63 5,0	0,00%
2017	R\$ 858.858 .500,00	7,99%	R\$ 799.65 2.600,00	15,23 %	R\$ 236.2 47.200,0	22,04%	R\$ 18 5.0 65. 01 8,8	2421,45 %
2018	R\$ 535.328 .029,60	37,67 %	R\$ 430.95 2.445,20	46,11 %	R\$ 141.4 61.267,0	-40,12%	R\$ 71. 01 8,8	30,70%
2019	R\$ 904.915 .006,50	69,04 %	R\$ 841.84 3.495,20	95,34 %	R\$ 187.0 09.501,7	32,20%	R\$ 31 7.9 48.	31,45%

				6,7
				0
				R\$
				75
				2.2
				23.
		R\$ 5.951.	R\$ 1.746	71
Tot	R\$ 4.557.7	675.040,4	.072.487	9,3
al	82.117,35	0	,20	0

Fonte: Sistemas de Informações Sociais – SARGI, 2020.

Nota: Elaborado pelo autor

Seguindo com a análise dos repasses de recursos financeiros aos municípios brasileiros, a Tabela 4 apresenta os dados referentes aos repasses destinados ao cofinanciamento dos Serviços PAIF, PAEFI, SCFV e PCF.

Reforça-se que esses dados compreendem o período de 10 anos, de 2010 a 2019, de acordo com o relatório de saldo por conta disponível no site do Ministério da Cidadania, que apresenta um relatório detalhado dos repasses da União aos Municípios, especificados por ações de assistência social, contabilizados em 31 de dezembro de cada exercício financeiro.

Os exames apontam que nos últimos dez anos a política de assistência social tem apresentado um acentuado crescimento no que diz respeito ao seu financiamento do SUAS, os dados de fato confirmam essa assertiva, por outro lado, desde o Golpe de 2016, a política de assistência social vem sofrendo desmonte do Sistema Único de Assistência Social, o impacto disso é a ausência de recursos financeiros repassados via fundo a fundo e de forma regular. A Tabela 4 é uma prova cabal de que a União tem feito a transferência de recursos financeiros de forma irregular. Em 2018, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos obteve uma redução de 37,67 % em relação ao exercício anterior. O Piso Básico Fixo responsável pelo financiamento dos Centros de Referência de Assistência Social apresentou uma queda dos recursos de 46,11%, já o Piso Básico Variável responsável financiamento do PAEFI obteve redução de 40,12 %, ambos do exercício anterior.

Enquanto o desmonte acontece nos principais serviços do Sistema Único de Assistência Social, a União concentra seus esforços no financiamento de políticas públicas que não coadunam com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, é o caso do Programa Criança Feliz, que no mesmo período obteve crescimento de repasse financeiro de 30,70%, em valor monetário R\$ 241.871.018,80 (duzentos e quarenta e um milhões e oitocentos e setenta e um mil e dezoito reais e

oitenta centavos).

Os exames retratam uma realidade de atrasos nos repasses de recursos financeiros, o que tem implicado no limite do alcance das ações da política pública de assistência social, precarização das condições de trabalho dos trabalhadores do SUAS, e impossibilitado um atendimento efetivo e de qualidade aos demandatários da referida política.

Outro dado relevante apontado é o crescimento de programas voluntários de transferência de renda. Salvador (2010) constata que os programas de transferência de renda com ênfase em ações focalizadas no combate à pobreza mostram a direção que é dada para a política de assistência social. Os exames nos revelam que mais de 90% dos recursos do Ministério da Cidadania são destinados exclusivamente para a manutenção dos Programas de Transferência de Renda.

Tabela 5 - Comparativo de despesas, transferência de renda x gestão

Ano	Transferência de Renda	% Variação	Gestão	% Variação
2010	R\$ 36.329.283.768,00	0,00%	R\$ 249.477.830,00	0,00%
2019	R\$ 87.902.739.229,00	141,96%	R\$ 613.149.958,67	145,77%
Total	R\$ 124.232.022.997,00		R\$ 862.627.788,67	

Fonte: Sistemas de Informações Sociais – SARGI, 2020.

Nota: Elaborado pelo autor

Ao compararmos a evolução dos recursos de transferência de renda versus os recursos destinados à gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família, a Tabela 5 revela que em termos percentuais, de 2010 para 2019, os Programas de transferência de renda cresceram 141,96%, já a gestão apresentou um crescimento de 145,77%, isso não significa dizer que a União tratou a gestão do SUAS com a atenção necessária, pois esse crescimento é reflexo de parcelas anteriores repassadas no exercício 2019.

Tabela 6 - Comparativo de despesas, transferência de renda x serviços

Ano	Transferência Direta	% Variação	Serviços	% Variação
2010	R\$ 36.329.283.768,00	0,00%	R\$ 1.390.819.382,18	0,00%
2019	R\$ 87.902.739.229,00	141,96%	R\$ 2.458.725.870,70	76,78%

Total	R\$ 124.232.022.997,00	R\$ 3.849.545.252,8
		8

Fonte: Sistemas de Informações Sociais – SARGI, 2020.

Nota: Elaborado pelo autor

Quando comparamos as taxas de crescimento dos recursos de transferência de renda em relação aos serviços principais do SUAS, verifica-se que os recursos destinados à manutenção dos programas de transferência de renda possuem um crescimento de 141,96%, já os serviços no mesmo período só cresceram 76,78%.

Não há dúvida: as expropriações a que o Fundo Nacional de Assistência Social está submetido constituem estratégia de fortalecimento do clientelismo político e do voluntariado, predominante nesta área, cujas ações são fragmentadas, descontinuadas e pontuais, subordinadas aos interesses clientelistas e às sobras orçamentárias; é o que prova os dados analisados.

Conforme aponta Mota (2010), Salvador (2010) e Pereira (2012), o FNAS prioriza a destinação de recursos financeiros para a transferência de renda direta aos usuários do SUAS em detrimento dos serviços socioassistenciais, que segundo o próprio Ministério da Cidadania são mecanismos que contribuem para a garantia e consolidação dos direitos humanos. Verificou-se ainda, nos dados disponibilizados, constante redução no orçamento da assistência social e uma forte inclinação do Estado no sentido de responsabilizar a sociedade civil pelos serviços socioassistenciais, enquanto o Estado ficaria responsável pela gestão e operacionalização da concessão de benefícios.

Finalmente, a quarta **particularidade** que tem impossibilitado a concretização dos direitos sociais e humanos na perspectiva da assistência social está relacionada à relação do Estado com a sociedade civil.

A princípio, é importante, antes que possamos avançar nesta análise, situar o conceito de sociedade civil. Embora se tenham várias concepções de sociedade civil, optou-se por trazer as perspectivas contratualista e marxista. Observa-se que essas duas concepções são capazes de nos mostrar as anuências e contradições existentes na concepção da sociedade civil. No Brasil, o conceito de sociedade civil ganhou notoriedade no período final da ditadura militar, vários segmentos da sociedade naquele contexto eram duramente reprimidos pelo Estado; objetivando fazer valer seus direitos, organizaram-se em inúmeros movimentos sociais: dos negros, das mulheres, dos índios, dos sem-terra, dos homossexuais, entre outros (TONET, 2007).

Na visão contratualista defendida pelos autores Hobbes, Locke, Kant e Rousseau, a sociedade civil surge a partir da relação estado de natureza x estado de sociedade. Para esses autores, o mundo vivia orientado unicamente pelas leis naturais, no entanto, com o surgimento de conflitos entre os povos, ameaçando a paz, a liberdade e a propriedade privada dos povos que viviam naquele estado, foi necessária a construção de um pacto.

[...] um pacto pelo qual, alienando cada um à sua liberdade irrestrita, criava-se um conjunto de instrumentos capazes de impedir a guerra generalizada, de forma mais adequada aos interesses de cada um. Surgia, assim o Estado, com seu aparato jurídico, político e administrativo, oriundo do consenso dos indivíduos e com finalidade bem definida de assegurar o livre exercício dos direitos naturais desses mesmos indivíduos. Passavam, deste modo, os homens do Estado de natureza para o estado de sociedade (TONET, 2007, p. 03).

Na compreensão de Tonet (2007), a sociedade civil se opõe à sociedade natural e passa a viver regida por um conjunto de normas a que todos os membros dessa sociedade necessitam submeter-se voluntariamente. Além do mais, foram instituídas instituições incumbidas de zelar pelo seu cumprimento.

Em Marx, o conceito de sociedade civil é construído a partir da crítica a Hegel e aos neo-hegelianos. É na obra *Contribuição à crítica da economia política*, de 1957, que “Marx expressa ao mesmo tempo a concordância e a crítica fundamental ao idealismo ao afirmar que, como para Hegel e os ingleses e franceses do século XVIII, as condições materiais de existência recebem o nome de sociedade civil” (TONET, 2007, p. 04).

Esse entendimento é representado mais tarde por Marx em *A Ideologia Alemã* quando diz:

A forma das trocas, condicionada pelas forças de produção existentes em todas as fases históricas que precedem a nossa e por sua vez as condiciona, é a sociedade civil [...], portanto, que essa sociedade civil é a verdadeira sede, o verdadeiro palco de toda a história[...] A sociedade civil compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas (MARX; ENGELS, 1998 p.41).

Segundo Tonet (2007), é aqui que Marx fixa um pressuposto fundamental e importante para compreender a sociedade civil. Para o autor, as condições materiais de existência dessa sociedade constituem a matriz ontológica de todo o ser social, “o jurídico, o político e o ideológico são momentos, cada qual com uma especificidade própria e dialeticamente configurada, mas nunca postos na condição fundante das

relações materiais de existência” (TONET, 2007, p.2).

Feitas essas considerações iniciais, é importante destacar que o objeto de análise de Marx é a sociedade capitalista moderna, denominada sociedade burguesa, sociedade essa que possui sua fundação na propriedade privada, na concorrência, nos interesses privados e no individualismo. Para Marx:

[...] a sociedade burguesa, em sua totalidade, é a guerra de uns contra os outros, somente delimitada entre si por sua individualidade, o movimento geral e desenfreado das potências elementares da vida, livres das amarras dos privilégios (MARX, 1991, p. 98-99).

É à luz desta assertiva que Tonet (2007) argumenta a natureza e o surgimento da sociedade civil a partir de uma análise crítica.

O surgimento e a natureza do Estado decorrem dessa mesma natureza da sociedade civil. Dilacerada pela contradição entre interesses gerais e particulares e não podendo resolvê-los mesma, dá origem a uma esfera, com aparato, com tarefas, com especificidade própria, mas cuja função seria a de solucionar essa contradição. Sua origem, porém, traça-lhe precisamente os limites. Deste modo, solucionar a contradição não significa superá-la, porque isto está além das possibilidades, mas antes administrá-las, suprimindo-a formalmente, mas conservando-a realmente e deste modo contribuindo para reproduzi-la em benefício das classes mais poderosas da sociedade civil (TONET, 2007, p. 10).

Nota-se que a busca pela vida regida por essa sociedade civil ou como Marx a intitula “sociedade burguesa”, que possui a democracia como objeto máximo a ser alcançado, sendo essa mesma democracia o antídoto para solução dos problemas sociais, não passa de uma falácia. Dadas as limitações existentes entre o Estado e a sociedade civil, Marx enfatiza nas *Glosas Críticas Marginais*, de 1844:

O Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração de um lado e os meios bem como as suas possibilidades de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que ele repousa sobre tal contradição. Ele repousa sobre a contradição entre a vida privada e vida pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Por isso, a administração deve limitar-se a uma atividade formal e negativa, uma vez que exatamente lá onde começa a vida civil e o seu trabalho cessou o seu poder. Pelo contrário, frente às consequências que brotam desta propriedade privada, deste comércio, desta indústria, desta rapina recíproca das diferentes esferas civis, frente a essas consequências, a importância é a lei natural da administração. De fato, essa dilaceração, essa infâmia, essa escravidão da sociedade civil, é o fundamento natural onde se apoia o Estado moderno, assim como a sociedade civil da escravidão era o fundamento no qual se apoiava o Estado antigo. A existência do Estado e a existência da escravidão são inseparáveis (MARX, 2010, p.60).

Posto isso, Marx aponta um horizonte tanto para a superação desta sociedade

civil quanto para o Estado. Declara o autor em *A miséria da filosofia*:

A condição de emancipação da classe operária é a abolição de todas as classes [...]. No transcurso do seu desenvolvimento, a classe operária substituirá a antiga sociedade civil por uma associação que exclua as classes e seu antagonismo; e não existirá já um poder político propriamente dito, pois o poder político é, precisamente, a expressão oficial do antagonismo de classe, dentro da sociedade civil (MARX, 1965, p.165).

Neste ponto, já podemos avançar quanto à compreensão sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil, especialmente na área da política de assistência social. Durante as análises sócio-históricas, verificou-se que mesmo com o advento da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, percebe-se que a política de assistência social ainda é operacionalizada de forma paliativa e com seus esforços centralizados apenas nas situações de extrema pobreza. Pois bem, essa realidade favoreceu a manutenção histórica da relação entre Estado e setor privado, bem como sua expansão no campo da assistência social.

Esse modus operandi de fazer a proteção social no Brasil favorece pelo menos duas argumentações dos liberais. Destaca-se:

[...] o primeiro, baseado na existência de entidades prestadores de serviços decorrente da histórica ausência do Estado nesta área, e o segundo argumento refere-se à ideia de ampliação da participação, sob a justificativa da democratização do Estado (SITCOVSKY, 2010, p. 172).

Além disso, esses argumentos coadunam com as orientações das agências multilaterais (Banco Mundial, CEPAL, PNUD/BID), que ao longo do tempo vêm construindo e disseminando a redefinição das atribuições do Estado e da sociedade civil tanto nos países de capitalismo central como periféricos (SITCOVSKY, 2010).

Sitcovsky (2010), ao analisar o papel do Estado e da sociedade para agências multilaterais e apoiado em Simionato e Nogueira (2001), ressalta:

A transferência de bens e serviços de natureza pública para o setor privado é apresentada nas diferentes propostas dos organismos internacionais como saída para atenuar a crise fiscal, buscar maior racionalidade dos recursos e benefícios, repassando para associações comunitárias, organizações comunitárias, organizações filantrópicas e não governamentais a produção e distribuição de bens e serviços (SITCOVSKY, 2010, p. 173).

Constata-se que a PNAS promove as novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil, bem como define que o SUAS adotará uma gestão intersetorial e com a responsabilidade de articular e formar as redes de atendimento.

Conforme define o documento, é condição necessária para o trabalho em rede que o “Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as organizações não-governamentais, organizações governamentais e os programas empresariais” (BRASIL, 2008, p.59).

Como aponta Sitcovsky (2010), estamos diante de uma das maiores contradições da PNAS, é evidente que este documento estabelece que o Estado deve assumir a função de coordenador ou gerente, e não como organismo responsável pela garantia de direitos sociais e humanos. Logo, essa condição imposta pela PNAS ao Estado corresponde às recomendações do Consenso de Washington e dos Organismos Internacionais, que no atual contexto exigem das nações desenvolvidas e subdesenvolvidas a privatização das políticas públicas.

É evidente que esse contexto sinaliza a ofensiva da classe dominante no sentido de neutralizar as vontades coletivas, os projetos societários das classes subalternas e o antagonismo de classe. Só foi possível verificar essas evidências a partir de uma análise marxista que possibilitou descortinar a relação do Estado e da sociedade civil no campo da assistência social.

Notadamente, as contradições do capitalismo revelam que a burguesia não abre mão da assistência social e das demais políticas sociais. Assim sendo, os organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, possuem propostas para assistência social, é o que evidenciou Burginski (2016).

[..] a proteção do Estado para com os indivíduos mais vulneráveis da sociedade se fez necessária, tendo em vista, que alguns segmentos populacionais não possuem condições adequadas de reprodução dentro do mercado de trabalho, constituindo assim, a parcela mais pobre da população (BURGINSKI, 2016, p.209).

Nesta perspectiva, “a assistência social é destinada aos pobres que não conseguem se sustentar sozinhos” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 58). Como já bastante discutido essa é uma das propostas neoliberais que propõe a política de assistência social apenas para parte da classe trabalhadora.

Dessa forma, as bases da relação entre o Estado e a sociedade civil no Sistema Único de Assistência Social não possuem sua centralidade na garantia de direitos humanos, mas no consenso de classe. Verificou Sitcovsky (2010) em seus estudos:

Mas, ao observamos a realidade da execução da assistência social, percebemos um outro movimento, qual seja, a classe dominante, através da construção do consenso – de que a sociedade civil é o espaço da colaboração

das classes e, também, corresponsável pela solução das crescentes contradições sociais, expressas na pobreza, no desemprego etc. – vem promovendo, paulatinamente, a passivação de seus antagonismos, mediante a crescente transferência de responsabilidade na execução das ações socioassistenciais para as organizações de classe trabalhadora (SITCOVSKY, 2010, p.175).

4.4 As funções da assistência social como mecanismos de implementação dos direitos humanos

4.4.1 A proteção social

Preliminarmente, é relevante reafirmar que as políticas sociais, os sistemas de proteção social e concomitantemente os direitos humanos são conquistas civilizatórias advindas de intensa luta de classe, tendo como seus principais protagonistas a classe trabalhadora versus o capital. E não importa o atual estágio do capital, os sistemas de proteção social não foram e não serão capazes de emancipar a humanidade.

Provenientes do modo de produção capitalista, os sistemas de proteção social foram implementados, na tentativa de manter a ordem e, ao mesmo tempo, com o propósito de aliviar e prevenir a privação material de somente parte da sociedade. Sua gênese é inspirada na piedade e nas mais variadas formas de punição, além da naturalização da pobreza.

Boschetti (2016a) comenta que só é possível falar de sistemas de proteção social pelo mundo a partir da regulação estatal que passa a ser implementada após a crise de 1929, tendo acentuada expansão após a Segunda Guerra Mundial.

Em verdade, os sistemas de proteção social têm sido um importante instrumento anticrise nas sociedades capitalistas. Historicamente, eles foram construídos em pilares de regulação do mercado pelo Estado. Sua origem não remete à construção de uma sociedade justa e igualitária, e sim à garantia de ofertas de serviços e efetivo consumo.

Para Boschetti (2016a), a proteção social:

Não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, e tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que a existência de políticas sociais em si não constitui um sistema de proteção social. O que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiadas pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde,

previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos (BOSCHETTI, 2016a, p.26).

Essa configuração de proteção social, como já registrado, é manifestada no Estado Social, que no seu curso engendra uma aparente consciência social. Neste cenário, o aparelho governamental no capitalismo mascara a real finalidade de autopreservação e reprodução do capitalismo. Mandel (1982) nos adverte quanto a isso. Nossa investigação revela que a proteção social tem como finalidade manter o capitalismo e a mão de obra necessária para sua perpetuação a salvo das constantes e perigosas crises estruturais a este modo de produção. O Estado Social por meio dos sistemas de proteção social foi o meio encontrado para tentar combater a crise do capital.

Notadamente, as políticas sociais vinculadas aos sistemas de proteção social foram importantes estratégias para manutenção do pleno emprego e ampliação do consumo (BOSCHETTI, 2016a). A autora não vislumbra quaisquer indícios de que os sistemas de proteção social possuem compromisso com a emancipação humana, ou com a distribuição de renda de forma igualitária.

Boschetti explica como essa relação se deu:

Por outro lado, elas contribuíram enormemente na criação de empregos, ao instituir bens e equipamentos públicos, como hospitais, escolas, moradias, centros de assistência social, instituições de administração e gestão de políticas sociais. Por outro lado, contribuíram no aumento do consumo, pois permitiam liberar partes dos rendimentos salariais para ativar o gasto com aquisição de mercadorias. Também sustentaram o consumo daqueles que não podiam trabalhar (em decorrência da idade, desemprego, doença) por meio de prestações monetárias, ditas e substituição ou complementação da renda (aposentadorias, pensões, auxílios, e programas de assistência social) (BOSCHETTI, 2016a, p.26).

Essa realidade é interpretada por vários autores, que de maneira diferente trazem suas abordagens sobre a maneira como são instrumentalizados e garantidos os sistemas de proteção social no sistema capitalista.

Para Polanyi (1980), essa proteção social liberou os indivíduos das “puras” leis do mercado. Para Castel (1995/1998), instituiu uma “propriedade social” intransferível e indisponível para venda no mercado. Para Esping-Andersen (1991,1999,2010) possibilitou a “mercantilização” de certos bens e serviços. Na perspectiva marxista, como a de Mandel (1982,1990) e Gough (1982), o sistema de proteção social que se erigiu na forma de Estado Social capitalista assegura a reprodução ampliada do capital (BOSCHETTI, 2016a, p.28).

Se por um lado, o sistema de proteção social foi um importante mecanismo de recuperação das crises capitalistas, bem como tornou-se a base estrutural do capital, por outro lado, “possibilitou a melhoria das condições de vida, certa redução das desigualdades sociais e certa distribuição do fundo público” (BOSCHETTI, 2016a, p.28). Porém, não foi capaz de romper com as relações sociais de exploração do homem pelo homem, da produção coletiva de riqueza e de sua apropriação privada.

Pereira (2016), ao analisar os sistemas de proteção social capitalista, observou que para que os indivíduos possam ter acesso aos sistemas de proteção social é necessário que eles provem ser merecedores do mínimo de proteção social, isto é, que são incapazes de obter cidadania por conta própria, que são derrotados e fracassados. Para a autora, é neste momento que “os direitos sociais arduamente conquistados perdem seu caráter civilizador, transformando-se em ajuda ou favor ofertado aos que não têm acesso à cidadania, aos que provam estar à margem dela. (PEREIRA, 2016, p.69).

Para a autora, o mérito não está fundado na garantia de direitos, mas na necessidade, na privação, sendo o Estado o principal instrumento potencializador desse mecanismo seletor.

O Estado que cria a figura do necessitado, que faz da pobreza uma estima pela evidência do fracasso do indivíduo em lidar com os azares da vida e que transforma a ajuda numa espécie de celebração pública de sua inferioridade, já que o acesso depende de o indivíduo provar que seus filhos estão subnutridos, que ele próprio é um incapacitado para a vida em sociedade e que a desgraça é grande o suficiente para merecer a ajuda estatal (TELLES, 2001 p.26 apud PEREIRA, 2016, p.69).

Desse modo, é possível ver que os sistemas de proteção social capitalista são engendrados e reforçados pela descrição, meritocracia e competição entre os desiguais e que, embora tenham sido importante instrumento de garantia de direitos sociais e humanos, a classe trabalhadora, contraditoriamente, tem sido também usada pelo capital como importante instrumento de dominação de classe. Portanto, é preciso compreender que na atual conjuntura a existência dos sistemas de proteção social é um dos caminhos que restam para a classe trabalhadora, não para sua manutenção, mas como estratégia necessária para sobrevivência e subsídio para o alcance de uma nova ordem societária.

Feitas essas considerações iniciais sobre os sistemas de proteção social no capitalismo, abordaremos agora como a política de assistência social instituiu a

proteção social dentro do Sistema Único de Assistência Social.

Nessa direção, as ações de proteção social no âmbito da política de assistência social, entre outros aspectos, propõem:

[...] aquisições materiais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social e individual e familiar; desenvolver capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia (BRASIL, 2005, p.89).

Para PNAS, a consolidação da propositura acima dar-se-á por meio de um conjunto de serviços socioassistenciais que são organizados segundo as seguintes referências: vigilância socioassistencial, proteção social e defesa social e institucional.

No caso da proteção social, seu propósito consiste em prover aos destinatários da PNAS as seguintes seguranças:

Segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos; segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades; segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas (BRASIL, 2008, p. 42-43).

Para materializar esse conjunto de segurança, a LOAS propõe um conjunto integrado de ações de iniciativas do governo e da sociedade civil, visando ofertar serviços de proteção social para quem dela necessitar. A PNAS é clara, essa proteção social não deve ser destinada a toda a classe trabalhadora, essa limitação é típica dos sistemas de proteção social no capitalismo, seletividade que é aprofundada ainda mais em país de capitalismo periférico, como é caso do Brasil.

Devido aos impactos e à complexidade dos riscos aos indivíduos e a suas famílias nos diversos territórios, a PNAS (2004) definiu que a proteção social no âmbito da assistência social deverá ser hierarquizada em básica e especial e ainda ter níveis de complexidade no processo de proteção.

A materialização desse complexo conjunto de objetivos dar-se-á por meio da rede socioassistencial, que de acordo com PNAS é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, responsável pela oferta e operação de benefícios, serviços, programas e projetos, prestações que deverão ser a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de proteção básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

As iniciativas de responsabilidade do poder público são operacionalizadas em nível de proteção social básica pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), “uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios” (BRASIL, 2009a, p.09).

Esta unidade pública do SUAS é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no seu território de abrangência. Estes serviços, de caráter preventivo, protetivo e proativo, podem ser ofertados diretamente no CRAS, desde que disponha de espaço físico e equipe compatível. Quando desenvolvidos no território do CRAS, por outra unidade pública ou entidade de assistência social privada sem fins lucrativos, devem ser obrigatoriamente a ele referenciados (BRASIL, 2009a, p. 11).

A proteção social especial por sua vez opera por meio da oferta de:

a) rede de serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias para adultos e idosos, garantindo a convivência familiar e comunitária; b) rede de serviços de acolhida para crianças e adolescentes com repúblicas, casas de acolhida, abrigos e família acolhedora; c) serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abusos e formas de violência; d) ações de apoio a situações de riscos circunstanciais, em decorrência de calamidades públicas e emergências (BRASIL, 2004, p. 96).

No entanto, é importante destacar que no âmbito de atuação da proteção social especial constitui unidade de referência para oferta dos serviços mencionados: o Centro de Referência de Assistência Social (CREAS), que segundo a Lei 12.435/2011:

[...] é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos. Seu papel no SUAS define, igualmente, seu papel na rede de atendimento (BRASIL, 2011, p.23).

De modo geral, a competência do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) compreende:

Ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. A gestão dos processos de trabalho na Unidade, incluindo a Coordenação Técnica e Administrativa da equipe, o planejamento, monitoramento e avaliação das ações, a organização e execução direta do trabalho social no âmbito dos serviços ofertados, o relacionamento cotidiano com a rede e o registro de informações, sem prejuízo das competências do órgão de assistência em relação à Unidade (BRASIL, 2011, p.23).

A concepção da proteção social no âmbito da assistência social trouxe enormes transformações para o sistema de seguridade brasileiro, no entanto é importante questionar: esta nova configuração da política de assistência social tem sido capaz de garantir direitos humanos à classe trabalhadora? Os equipamentos sociais e suas estratégias de enfrentamento da questão social no âmbito no SUAS têm conduzido a classe trabalhadora à garantia de cidadania, emancipação política ou humana?

Uma leitura crítica dos documentos que instrumentalizam a proteção social no âmbito da assistência social nos revela que essa proteção social em sua essência não tem qualquer compromisso com o enfrentamento da questão social, com a garantia de cidadania, emancipação política ou humana.

Essa afirmação tem sua sustentação na própria normativa idealizadora do sistema de proteção social no SUAS. Entre vários elementos, ela destaca: **a) preservação da velha relação com a filantropia, b) a família como centro originador da questão social; b) conjunto estratégico de ações de cunho seletivo e focalista.**

Para a PNAS, a proteção social no âmbito do SUAS poderá ser operacionalizada tanto pelo governo quanto pela sociedade civil:

A ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de Assistência Social. A relação entre as entidades de Assistência Social e o SUAS se dá através de um vínculo – o vínculo SUAS –, pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade, definidos pela Política Nacional de Assistência Social/2004 e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar. A forma de viabilização de tal procedimento deverá contemplar a definição de instrumental – base para sua operacionalização (BRASIL, 2004, p.97).

Estamos diante de evidente confissão de que a assistência social não superou

os longos anos de aprisionamento à filantropia e à caridade, esse elemento possui impacto direto na implementação e implantação dos serviços de proteção social. Além do mais, essa realidade coaduna com o pensamento existente no coração do Estado brasileiro, que tem buscado constantemente a implementação do **Estado coordenador** proposto por Bresser Pereira, que propõe que o Estado controle apenas os resultados (SITCOVSKY, 2010).

Para o autor, esse elo entre o Estado e a sociedade civil no processo de oferta de serviços de proteção social no âmbito da assistência social faz parte das proposições neoliberais.

[...] que preconizam o Estado Mínimo, caracterizando o fenômeno da filantropização da assistência, pois o governo transfere a responsabilidade de solucionar os impactos da política de assistência exigida pelo FMI e o Banco Mundial para a sociedade civil (SITCOVSKY, 2010, p.168).

O segundo elemento que nos chama atenção é o papel que a centralidade na família dá à proteção social. Essa, segundo a PNAS (2004), é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e compartilhamento de renda ou dependência econômica.

Com vista à operacionalização da proteção social na assistência social, verifica-se que a centralidade na família ocorre em razão da compreensão de que a garantia de direitos socioassistenciais e humanos só é possível se todas as ações tiverem como núcleo central a família; “repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (BRASIL, 2004, p.41). Nota-se, ainda, que no debate da matricialidade sociofamiliar não são levados em conta a origem da questão social e os impactos desta sociabilidade sobre a família ou sobre a classe trabalhadora, também não se verifica qualquer propositura capaz de mudar a realidade dessa.

Nessa perspectiva, a impressão que se tem é que o debate em torno da matricialidade familiar na proteção social pode nos levar à completa deturpação da compreensão da realidade, ocultação das contradições da sociedade capitalista, dos determinantes da desigualdade, da responsabilização da família pela sua própria derrota, sendo ela responsável e a via da superação das expressões da questão social (SILVEIRA, 2007).

Finalmente, o terceiro elemento traz o caráter focalista e seletivo da proteção social, essa se apresenta dessa forma por duas razões importantes: a primeira está relacionada à natureza da proteção social no capitalismo, a segunda está designada aos princípios constitucionais balizadores da estrutura da seguridade social no Brasil, enquanto a política de saúde possui caráter universal, a previdência mediante contribuição, a assistência social, por sua vez, destina-se apenas aos que dela necessitam, característica que consolida a política de assistência social como focalista e seletiva.

Segundo a PNAS, a proteção social básica tem por referência ao serviço de acompanhamento de grupos territoriais de até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade, em núcleos com até 20.000 habitantes. Diante disso, a proteção social deve cobrir as demandas de todos aqueles que necessitarem, no entanto é necessário escolher os mais miseráveis, pois as condições materiais até aqui apontadas não são capazes nem de atenuar as sequelas mais graves da questão social.

Dessa forma, se implementar esta proteção social é garantir direitos humanos, certamente entra em cena o “direito humano restrito”, direito que não é garantido a todos, mas àqueles que se encontram em situação de desemprego e vulnerabilidade social.

Enfim, a proteção social no âmbito da assistência social possui fortes evidências de influências do pensamento social-democrata e neoliberal tendo em vista o seu delineamento seletivo, focalista, negacionista da luta de classe e incapaz de resolver ou apontar soluções para atacar o problema estrutural da sociedade. Logo, observa-se então que a proteção social no âmbito do SUAS exerce um importante papel, o de apaziguar a sociedade e legitimar as situações de pobreza. No próximo item, abordaremos a defesa social e institucional como mecanismo de consolidação desta proteção social.

4.4.2 A defesa social e institucional da assistência

A defesa social e institucional de assistência social nasce do anseio de ofertar serviços de proteção social, no caso da assistência social em nível de proteção social básica e especial pela via do direito. Essa função é responsável pela materialização dos direitos socioassistenciais. Para a PNAS, a defesa social e institucional da

assistência idealiza-se quando se consegue implementar direitos na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Neste sentido, a PNAS ainda de forma tímida aponta a direção para a consolidação da função defesa social e institucional na política de assistência social.

Os serviços de proteção social básica e especial devem ser organizados de forma a garantir, aos seus usuários, o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sociojurídico, conselhos de direitos, entre outros); conter normas que disponham sobre o seu funcionamento e o acesso aos benefícios, sob garantia de concretização dos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2004, p. 93).

Ao observarmos a realidade da execução da assistência social, deparamos com as dificuldades para implementação dessa função, entre elas, as contrarreformas neoliberais e a histórica relação cultural entre o Estado e a sociedade civil que não reconhece essa política como um direito social, resultando na prevalência da ideia da benevolência pelas práticas caritativas e filantrópicas. Ao aprofundarmos essa análise, verifica-se ainda que essas dificuldades possuem relação com as forças contrárias à institucionalização dessa política enquanto direito, a condição de direito, mesmo nesta sociedade capitalista, causaria impacto direto na lógica do favor, do clientelismo, do protecionismo e do patrimonialismo e conseqüentemente romperia com a transferência de recursos do fundo público para entidades privadas e de cunho religioso que, ao ofertar serviços socioassistenciais, não possuem qualquer compromisso com os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social.

Decerto, a defesa social e institucional da assistência social colide com o enfrentamento da ideia da ajuda, benemerência e filantropia, esses são os grandes desafios impostos à função defesa social e institucional da assistência social, cuja materialidade pressupõe a execução de ações no cotidiano da gestão e da garantia de direitos sociais.

Neste caminho, o Caderno 1 do Capacita SUAS considera que enfrentar esse contexto pressupõe a geração de múltiplos impactos, entre eles, destaca-se:

O primeiro deles é provocar o confronto com a cultura conservadora e liberal predominante na prática histórica dessa área, na medida em que essa compreensão se opõe, desde a gênese, ao estatuto da proteção social como política pública regulada pelo Estado e direito do cidadão (BRASIL, 2013a, p.14).

É notório que o enfrentamento proposto à função defesa social e institucional da assistência social perpassa pelo enfrentamento da cultura conservadora e liberal que está infiltrada no processo de construção da própria política de assistência social e refletida em todos seus instrumentos ou documentos normativos (Lei Orgânica de Assistência Social, PNAS, NOB/SUAS, NOB/RH, guias, manuais, portarias, entre outros). Não resta dúvida: estamos diante do emaranhado de contradições.

Segundo o Caderno 1 do Capacita SUAS, está incluída neste processo a alteração da cultura dos agentes institucionais responsáveis pela elaboração, pelo planejamento, pela execução, pela avaliação e pelo monitoramento das ações do SUAS, pois os destinatários de atenção no campo da assistência social ainda enfrentam as marcas da estigmatização pelo moralismo, não sendo reconhecidos enquanto sujeitos de direitos. Logo, é necessária a realização de permanente “alteração da cultura dos agentes institucionais dessa área, incorporando seus usuários como sujeitos de direitos, exige muitas alterações em procedimentos institucionais e profissionais [...]” (BRASIL, 2013a, p.14).

É comum observar em algumas leituras que a implementação da função defesa social e institucional de assistência social consiste em garantir equipamentos sociais de acesso a direitos socioassistenciais, no entanto verifica-se que esse debate é bem mais complexo do se pode imaginar, nossa realidade imprime um contexto em que é visível a “dificuldade em objetivar a distinção entre uma ação humanitária entre pessoas, servidores, entidades sociais e o compromisso com os direitos sociais e humanos a serem afiançados (BRASIL, 2013a, p.14).

É preciso ter claro que há que se travar uma luta pela compreensão contínua quanto à responsabilidade pelos direitos socioassistenciais. Não basta a expressão do texto legal; é preciso criar protocolos, padrões, equipamentos para que o direito transite de expressão de papel para acesso de fato. A forma com que a política é operada nos órgãos públicos é que fará com que ganhe, na sociedade, o estatuto de direito social (BRASIL, 2016b, p.14).

Feitos esses apontamentos, a PNAS define que é no âmbito da defesa social e institucional que a proteção social básica e especial deve organizar-se de forma a garantir o acesso e o conhecimento amplo dos direitos socioassistenciais, bem como a sua defesa. De acordo com a PNAS, são direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS:

1. Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos. 2. Direito ao tempo, de modo a

acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade. 3. Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas. 4. Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses. 5. Direito do usuário à oferta qualificada de serviço. 6. Direito de convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, 40).

O CapacitaSUAS destaca que esses direitos socioassistenciais foram construídos e definidos a partir de inspirações da Declaração Universal dos Direitos Humanos; é exatamente aqui o segundo elo entre as categorias direitos humanos e assistência social, isso implica dizer que a execução da política de assistência social em sua totalidade não será capaz de garantir a consolidação de direitos humanos, visto que a sua relação implica apenas efetivar cada umas das seguranças sociais.

É um equívoco colocar a assistência social como responsável pelos direitos sociais. Ainda que ela particularize o trabalho social com famílias e sua função protetiva para com seus membros, no conjunto das políticas sociais é preciso ter presente que cada política social efetiva um conjunto de direitos; ao não realizá-los cabe a outras instâncias de defesa de direitos humanos e sociais interpelar o não cumprimento de suas responsabilidades e, não, à política de assistência social. Isto não significa conformismo, mas significa que a assistência social não pode abrir mão de efetivar as seguranças sociais que estão sob sua responsabilidade, das seguranças sociais que deve afiançar face às desproteções sociais (BRASIL, 2013a, p.40).

Diante disso, não há dúvida sobre a relação entre as categorias direitos humanos e assistência social. Nesta, os direitos humanos exercem apenas uma função inspiradora do que devem ser os direitos socioassistenciais no sentido de efetivar as seguranças sociais no âmbito da política de assistência social; aqui não vislumbramos qualquer compromisso em cumprir de forma clara as determinações elencadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Está estampada, neste caso, que a função de defesa social e institucional da assistência social se encontra estagnada, pois não consegue avançar na tão sonhada mudança de cultura, no enfrentamento do conservadorismo e do neoliberalismo; o que a realidade nos apresenta é um completo desmonte do Sistema Único de Assistência Social, com a redução sistemática de recursos financeiros, implantação de programas em desacordo com as diretrizes e os princípios do SUAS e forte presença da relação Estado e sociedade civil na condução dos direitos socioassistenciais.

4.4.3 A vigilância socioassistencial

Abordaremos neste tópico a terceira função da assistência social, antes mesmo

da alteração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, realizada pela Lei nº 12.435 de 2011. O Art. 19 já apresentava elementos que mais tarde se desdobrariam na construção da vigilância socioassistencial, isso porque já era competência dos órgãos gestores de assistência social “desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área” (BRASIL, 2015a, p. 21).

É na reformulação da PNAS, por meio da Resolução nº 145 do Conselho de Assistência Social (CNAS), publicada em 15 de outubro de 2004, que surge o conceito de Vigilância Social. É também nesse mesmo documento que a Política Nacional de Assistência Social de 2004 propõe que as ações da assistência social devem ser baseadas a partir de informações territoriais.

A resolução nº 130 do Conselho de Assistência Social (CNAS), publicada em julho de 2005, que aprova a NOB/SUAS 2005, por sua vez, estabelece a Vigilância Social, juntamente com a proteção social e defesa dos direitos socioassistenciais e institucionais, como funções essenciais da Política de Assistência Social.

Neste sentido, a PNAS define

A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (BRASIL, 2004, p. 94).

Vimos que tanto a PNAS como a LOAS explicam a Vigilância socioassistencial enquanto objetivo da Política de Assistência Social; sua materialização dá-se por meio do conjunto sistemático de atividades e rotinas, visando interpretar a realidade dos territórios.

[...] Vigilância Social: refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceitos por etnia, gênero, opção pessoal; vítimas de apartação social que lhe impossibilite sua automação e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violações de direitos [...] (BRASIL, 2004, p. 39-40).

A NOB-SUAS, por sua vez, destaca a importância da vigilância socioassistencial para a política de assistência social.

Art. 1º A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Parágrafo único. Assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuições prévias, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social (BRASIL, 2012, p.02).

Apesar de o Estado não ter dado a importância necessária ao processo de implantação e implementação da vigilância socioassistencial no território nacional, seja no aspecto financeiro, teórico e prático, ao longo do tempo verifica-se que a proteção social e defesa de direitos recebeu maior atenção e investimento do Estado em detrimento da vigilância socioassistencial. É nítida a contradição existente dentro do próprio conjunto de funções que visam garantir o pleno funcionamento da assistência social. Isso significa dizer que a produção e a análise de informações, visando qualificar a intenção e produzir resultados, não estão sendo implementadas no Sistema Único de Assistência Social como um todo, é o que demonstra os dados do CensoSUAS.

É visível que a vigilância socioassistencial é a responsável pela ampliação da capacidade de proteção e defesa dos direitos sociais, além disso, auxilia gestores, técnicos e demais profissionais do Sistema Único de Assistência Social no processo de planejamento, execução, avaliação e monitoramento das ações, serviços e benefícios da Política de Assistência Social.

A NOB-SUAS 2012, ao normalizar a vigilância socioassistencial, esclarece que essa função deve ser instituída na União, nos Estados e nos municípios:

Art. 90. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção.

Parágrafo único. A Vigilância Socioassistencial constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com:

I - o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e

II - a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS (BRASIL, 2012, p.41).

Embora se tenha essa previsão legal, o fato é que a maioria dos municípios brasileiros não dispõe de recursos financeiros, ou condições técnicas e políticas que possibilitem a consolidação da vigilância socioassistencial. Enquanto as outras funções da política de assistência social possuem recursos financeiros a título de cofinanciamento, ainda que em valores irrisórios, a vigilância socioassistencial, por sua vez, não possui qualquer destinação específica de recursos financeiros a título de financiamento dessa função social.

A busca pela efetivação da vigilância socioassistencial perpassa por dois eixos centrais: o primeiro é conhecer os aspectos quantitativos e qualitativos relacionados a situações de vulnerabilidade e de risco social vivenciadas pelos indivíduos e seus familiares no território, além disso, este eixo deverá considerar todos os aspectos e todas as relações que se estabelecem no território: econômicas, políticas, sociais, culturais, além de situar os sujeitos no modo de produção capitalista, produtor e reproduzidor de desigualdades sociais.

O segundo consiste em se conhecer os aspectos quantitativos e qualitativos inerentes à rede socioassistencial disponível neste território, com o propósito de adequar demandas e oferta de serviços. Para isso, a vigilância socioassistencial, ao caracterizar a rede socioassistencial, faz a diferença entre os tipos de entidades e as ações a serem desenvolvidas neste processo, amparada pela CNAS 109/2009 e 27/2011, além de criar indicadores comparativos que são indispensáveis para avaliar e monitorar a prestação de serviços e eventualmente corrigir rumos e apontar direcionamentos.

Sob esse prisma, a NOB-SUAS (2012) define as responsabilidades dos municípios no processo de implantação da função de vigilância. Observe:

Art. 94. Constituem responsabilidades específicas dos Municípios e do Distrito Federal acerca da área da Vigilância Socioassistencial:

I - Elaborar e atualizar, em conjunto com as áreas de proteção social básica e especial, os diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS;

II - Colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único em âmbito municipal;

III - Fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados, extraídos do Cadastro Único, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços;

IV - Fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com bloqueio ou suspensão do benefício, e

monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades e o registro do acompanhamento que possibilita a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício das famílias;

V - Fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços;

VI - Realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CadSUAS, quando não houver na estrutura do órgão gestor área administrativa específica responsável pela relação com a rede socioassistencial privada;

VII - Coordenar, em âmbito municipal ou do Distrito Federal, o processo de preenchimento dos questionários do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas (BRASIL, 2012, p.43).

Nota-se que a NOB-SUAS/2012 define categoricamente um conjunto de atividades e ações que são de competência exclusiva dos municípios e que a sua implementação constitui a consolidação dessa função. É claro que não podemos simplificar a vigilância socioassistencial a ponto de concluir que as atividades da vigilância consistem apenas em produção de dados.

Outro ponto que nos chama a atenção é o discurso fantasioso e simplista de como se deve conduzir a implantação e a implementação das atividades da vigilância socioassistencial. Uma análise detalhada do artigo 94º revela que, para implementá-las, os municípios brasileiros precisam dispor de profissionais que tenham conhecimento sobre administração de sistemas de informações, geração de relatório, extração, manipulação, análise e processamento de dados, aquisição ou aluguel de software, computadores com altas performances de processamento de dados, além de profissionais com alto nível de criticidade da realidade.

É um equívoco concluir que a função da assistência social está sendo implantada a partir dos dados coletados do CensoSUAS; os questionamentos direcionados aos Estados e Municípios com a missão de medir o nível de implantação da vigilância socioassistencial são insuficientes, imprecisos e não são capazes de demonstrar a realidade real sobre essa implantação nas cidades brasileiras.

Os dados do CensoSUAS apresentam ainda que é uma realidade nos municípios brasileiros a realização de ações, programas e serviços socioassistenciais com base no “achismo”, com a quase inexistência de recursos financeiros e humanos os municípios brasileiros não conseguem dar respostas qualificadas aos questionamentos, como: quantas violações de direitos sofrem os adolescentes de determinado território? Quantas crianças ou adolescentes estão fora do ambiente escolar? Quantas mulheres são vítimas de violência?

Esses e outros questionamentos só poderão ter respostas se Estados e municípios pararem com o discurso simplista de como conduzir o processo de implantação e implementação da vigilância socioassistencial. Dessa forma, é preciso partir da realidade, da falta de equipamentos, softwares, pessoal capacitado, de recursos financeiros de capacitação capaz de preparar os trabalhadores para realizar as rotinas previstas no artigo 91º e interpretar a realidade dos territórios de forma crítica e dialética.

Nessa direção, as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial expressam:

[...] é função da Vigilância sistematizar as informações em seu âmbito de atuação para facilitar o processo de planejamento e execução de serviços, nos casos que se fizerem necessários, propor novas formas e questões para a coleta de informações. Por exemplo, propor metodologia de construção coletiva do conhecimento nos CRAS e CREAS, auxiliar aos técnicos conhecerem seus territórios de abrangência, propor formulários de coleta de dados, fomentar sistemas informatizados, entre outros. Para isto, é necessário que a **Vigilância Socioassistencial se preocupe com a padronização e fluxos nos registros da Informação** (BRASIL, 2013a, p.26, grifos nosso).

No Caderno SUAS encontramos a análise do papel da tecnologia da informação no setor de vigilância socioassistencial, cujo apontamento expõe que:

O uso da informação e da tecnologia qualifica a gestão social quando rompe com a leitura mecânica ou apenas técnica da realidade, mas também quando possibilita relacionar, problematizar e questionar os dados frente às demandas sociais e às potencialidades da população. Com isso, abrem-se novas possibilidades para que a política de assistência social crie condições para o estabelecimento de mecanismos efetivos de proteção social e de defesa de direitos (BRASIL, 2013b, p. 41).

Feitos esses exames, nota-se que a vigilância socioassistencial está permeada de contradições e desafios que precisam ser enfrentados para que de fato essa função possa ser uma realidade nos municípios brasileiros. Não se pode esquecer de mencionar que ela possui uma dimensão ético-política, sua realização implica diretamente o cumprimento dos objetivos da política de assistência social, no entanto isso vai depender da direção social dada a ela, pois:

Do modo que pode contribuir para a superação de caráter emergencial e fragmentada que impregnou historicamente as ações sociais [...], pode contribuir para a perpetuação da ordem, do controle e do conhecimento exercido sobre os usuários da política de assistência social (FRITZEN; MOSER; PEZZO, 2016, p. 30).

Logo, entende-se que as funções da política de assistência social não são encarregadas de garantir direitos humanos, porém ver-se-á que, dependendo da direção social que é dada a elas, poderão ser atenuados os impactos dessa relação capitalista sobre a classe trabalhadora. Somente quando deparamos com a teoria social crítica é que vão se desenrolar as descobertas da venda ideológica que perpassa a Política de Assistência Social. Espera-se que os elementos apresentados possam contribuir para a discussão acerca do debate em torno das categorias direitos humanos e assistência social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao final do trajeto da pesquisa, percebemos que uma análise crítica e materialista acerca da assistência social e sua estreita relação com os direitos humanos e a cidadania deve perpassar pela busca intensa do contraditório, visto que essas categorias se constituem como uma totalidade de um processo complexo e resultante de várias determinações. Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa foi desvelar a política de assistência social sob o prisma da concepção crítico-dialética enquanto recurso político-democrático de materialização dos direitos humanos e da cidadania. A crítica da economia política de Marx foi fundamental para abstrair as determinações e apreensões dessas categorias como partícipe do processo global de produção do capital e da luta de classes.

Iniciamos este trabalho expondo as inquietações que motivaram a realização da pesquisa e, de forma sucinta, o enquadramento metodológico do objeto investigado. Nos capítulos que consubstanciaram os resultados do estudo, construídos à luz do método materialismo histórico e dialético, referencial da tradição marxista que embasam as produções do Serviço Social Crítico, objetivamos compreender os direitos humanos como fundamento da cidadania na sociabilidade burguesa, as relações entre o Estado, os direitos sociais e as políticas públicas e sociais na ordem capitalista e a assistência social como estratégia pública de garantia da proteção socioassistencial e da defesa social e institucional da cidadania a partir de suas múltiplas determinações objetivas e subjetivas, o que levou às aproximações conclusivas.

O modo de produção capitalista conecta-se ao direito em todos os estágios das relações sociais. Marx e Engels, ao buscar compreender a concepção do direito nesta sociedade capitalista, suscitaram uma radical crítica ao Estado, ao direito e ao capitalismo. No entanto, não se distanciaram do mundo, pelo contrário, reconheceram a importância dos movimentos coletivos da classe trabalhadora em busca de melhores condições de vida, sobretudo, compreender a natureza e a função dos direitos humanos. Prova disso é que Marx e Engels foram nada menos que os dirigentes da campanha internacional pela regulamentação da jornada de trabalho.

As análises empreendidas neste trabalho demonstram que desde os tempos de Marx e Engels até os dias atuais a história tem demonstrado a sanguinária luta de classes entre os trabalhadores e os capitalistas, decorrente da dominação econômica

e políticoideológica dos segundos sobre os primeiros, que resultou na oficialização de direitos humanos como estratégia para equalizar as disparidades das condições sociais de existência da classe dominada em relação aos dominantes e na produção de diversas contradições sociopolíticas, absorvidas pelas pautas do Estado em defesa do mercado e do desenvolvimento da sociabilidade capitalista, marcado pela resistência patronal-governamental, que resultou na conquista do sufrágio universal (direito ao voto), em seguida, direitos econômicos, sociais e culturais.

É a partir do século XX que os segmentos da classe trabalhadora, oprimidos pela dominação capitalista, passam a lutar pela ampliação dos direitos civis (contra a discriminação racial, de gênero, pela criminalização da tortura, proteção aos refugiados e migrantes etc.) e, conforme as mudanças conjunturais do desenvolvimento capitalista, empreendem reivindicações e lutas relacionadas aos direitos de solidariedade, preservação do meio ambiente, patrimônio cultural da humanidade, entre outros.

Em uma sociedade mediatizada pela busca do lucro, que transforma todas as suas relações em mercadoria, ou seja, instituída pela noção do valor trabalho, dificilmente os direitos humanos poderão ser concretizados. Essa situação ainda é mais devastadora quando essa nação é dependente das potências capitalistas. Notadamente, porque essa relação se dará pela superexploração da força de trabalho e da acentuada transferência de valor.

No âmbito deste objeto, cabe afirmar que o Estado é um fenômeno capitalista e apresenta-se como aparato imprescindível à reprodução do capital e com auxílio de sua estrutura estatal e do direito assegura a troca de mercadoria e exploração da classe trabalhadora. Percebe-se que no Estado os direitos humanos perpetuam-se como instrumentos formais a serviço dos monopólios e aparatos capitalistas; ao invés de cumprir seu discurso de defesa do homem contra a barbárie, faz o inverso, sustenta a exploração da classe trabalhadora e propaga as múltiplas expressões da questão social. Os direitos humanos refletem também o movimento da luta de classes pautada na oposição quanto à injustiça e desigualdade social, que atravessam o desenvolvimento capitalista.

Com o desdobramento da pesquisa, observou-se que a política social é mediada por múltiplas dimensões, entre elas, destaca-se o movimento do capital, as legislações, as contradições e as constantes lutas de classe. Se por um lado, as políticas sociais, como instrumento de garantia de direitos humanos, sociais e de

cidadania à classe trabalhadora, são concebidas como causa improvável, por outro lado, a política social capitalista é socialmente necessária para a reprodução da força de trabalho da classe trabalhadora e de sua família.

A pesquisa permitiu observar que no Brasil a introdução dos direitos humanos, civis, políticos e sociais na vida da classe trabalhadora obedeceu a uma lógica inversa à do movimento europeu e norte-americano, pois tais direitos estiveram intrinsecamente ligados a valores conservadores e arcaicos, concebidos desde a sua formação sócio-histórica, como país dependente, vinculado em sua origem a um projeto mercantil de economia baseada na mão de obra escrava.

A formalidade das leis, o direito, teve sua aplicabilidade comprometida em razão dos traços paternalista, clientelístico e patrimonialista, que são marcas constantes da sociedade brasileira. Essas características, além do próprio movimento do capital, retardaram a possibilidade de concretização dos direitos, sejam eles civis, políticos, sociais e humanos. É nesse contexto que a assistência social é concebida.

De forma tardia, o processo histórico de construção da assistência social, que inicialmente estava vinculado ao campo administrativo e gerencial, é deslocado para o campo das práticas sociais. Nessas mesmas circunstâncias, as ideias conservadoras sobre a organização da assistência vinculada à filantropia, ao clientelismo e ao assistencialismo foram confrontadas pelas diretrizes e pelos princípios que estruturam um novo modelo, alicerçado sob a lógica do direito.

Os resultados apontam que o enfrentamento das velhas práticas ocorreu a partir da construção de diversos mecanismos, destacando a concepção da Constituinte de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, bem como a definição de atribuições, as responsabilidades e as competências, o estabelecimento de padrões de atendimento, a tipificação de serviços e o cofinanciamento. Além da concepção de proteções sociais para atendimento das demandas sociais, do controle social e da descentralização política-administrativa. Todos esses mecanismos foram construídos sob forte influência liberal e nos anos 90 intervieram em todas as garantias estabelecidas na Constituição de 1988.

Embora se tenha constatado expressiva melhoria no campo dos direitos sociais, a assistência social não permitiu galgar a conquista de direitos humanos em relação à classe trabalhadora, visto que a sua intervenção está canalizada na

transferência direta de renda para parte dessa classe, negligenciando outras dimensões de enfrentamento da questão social.

Neste ponto, registra-se ainda que a LOAS, em seus objetivos, aponta que as expressões da questão social serão objetos de intervenção por parte do Estado apenas com a garantia dos mínimos; a PNAS, por sua vez, aponta que é condição necessária para “o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as organizações não-governamentais, organizações governamentais e os programas empresariais” (BRASIL, 2004, p.52). A PNAS aponta também qual direção a assistência social deve percorrer, não a defesa de direitos humanos nem da garantia da cidadania, e sim o atendimento quanto às recomendações do Consenso de Washington e dos organismos internacionais que a todo custo impõem às nações desenvolvidas e subdesenvolvidas a privatização das políticas sociais.

Essas constatações refletem elementos reveladores e, apesar dos esforços para eliminar a assistência social filantrópica e conservadora, ela continua presente, sua materialidade é vista no desfinanciamento da política de assistência social, na implantação de programas em desacordo com as diretrizes e os princípios da PNAS, no retorno das velhas práticas conservadoras e na permanente relação de transferência de responsabilidade estatal para a sociedade civil. Isso nada mais é do que a prova cabal de atendimento quanto às proposições neoliberais que preconizam o Estado mínimo para a classe trabalhadora e máximo para o capital.

As funções da política de assistência social aparecem nesse contexto como um conjunto de remédios administrativos, incapaz de superar a pobreza ou reduzir as desigualdades impostas à classe trabalhadora. Este estudo se esforçou no sentido de romper o véu que cobre as mistificações existentes em torno da política de assistência social enquanto mecanismo de garantia de direitos humanos e de cidadania; essa expansão da assistência social verificada durante esta pesquisa, enquanto estratégia de proteção social à classe trabalhadora, cobre a verdadeira natureza do Estado; as provas materiais estão contidas em todos os instrumentos que dão subsídio à organização dessa política. Nota-se que no interior da assistência social há um discurso ideológico apresentado pela classe dominante, que criou a ilusão de que esta nova forma de proteção social pode reduzir a superexploração do trabalho, além de ser capaz de assegurar acessos a serviços públicos universais e de proteger a população pauperizada.

Enquanto gestores, técnicos e usuários desta política vivem o misticismo, sorrateiramente o capital, por meio do Estado, expropria o Fundo Nacional de Assistência Social e fortalece o clientelismo político, o voluntariado, as ações fragmentadas, descontinuadas e pontuais, restando à assistência social apenas as sobras orçamentárias, o que é provado por meio dos dados analisados.

É nesse cenário, somado à degradação do trabalho, que se insere parte da classe trabalhadora em programas assistenciais de renda mínima, ou seja, a assistência social passa a garantir a reprodução da superpopulação relativa latente e flutuante, isto é, a força de trabalho de quem nunca teve um trabalho ou que foi expulsa de relações de trabalho estáveis (BOSCHETTI, 2016). Portanto, a assistência social se insere nesse processo não como mediadora capaz de transformar e proteger a classe trabalhadora, mas assumindo o protagonismo enquanto uma política conciliadora de classe.

Não é objeto desta pesquisa examinar a maior crise sanitária de todos os tempos, a pandemia da covid-19, porém, no momento em que escrevíamos as considerações finais desta pesquisa, a pandemia já havia ceifado mais de 320 mil vidas no Brasil, em sua maioria trabalhadores/as pauperizadas/os, majoritariamente negras/os, sem uma renda mínima, nem condições sanitárias básicas. Vidas que ao longo do tempo foram forçadas ao mundo do trabalho capitalista e que não puderam exercer o direito de “ficar em casa”. À classe trabalhadora, sem condições de sobrevivência, sem seus meios de produção, não houve alternativa - a não ser se colocar em perigo em troca de sua subsistência e da manutenção do capital.

Sintetizando nossas conclusões, compreendemos que defender a assistência social, os direitos humanos e a cidadania, no momento em que vivemos e nos dias futuros, ainda é necessário, ainda que essas categorias possuam características burguesas, ainda que desiguais, essas são as alternativas materiais que temos e que garante à classe trabalhadora a sua própria condição de luta, existência e reprodução social. Com essa proposta, este trabalho não defende aqui a assistência social, os direitos humanos e a cidadania enquanto remédio administrativo destinado a suprimir as múltiplas expressões da questão social ou combater os males do capitalismo, mas é uma alternativa, um espaço de disputa, de contradições e de transição para uma nova ordem societária.

Esse é o caminho que este trabalho aponta como um direcionamento estratégico para a classe trabalhadora, via que perpassa pela desmistificação da

natureza do Estado, dos direitos humanos, da assistência social, da cidadania, da defesa de direitos sociais e da Seguridade Social.

Observa-se que são muitos os desafios e obstáculos na tarefa coletiva de construção da assistência social, enquanto estratégia de garantia de direitos humanos e de cidadania. Esta dissertação não tem a pretensão de ser conclusiva e, considerando que as novas contradições vão suscitar novas investigações, ficam aqui algumas dessas preocupações, com a convicção de que a defesa do espaço público é ainda a melhor forma de garantir a reprodução social da classe trabalhadora e de ampliar as possibilidades de popularização da assistência social como direito.

REFERÊNCIAS

ALVES, Zélia Maria Mendes Biasoli; SILVA, Maria Helena G. F. Dias da. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. **Paidéia**, FFCLRP – USP, v. 2, fev./jul. 1992, p. 61-69. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/paideia/article/viewFile/46422/50178>>. Acesso em: 02 mar. 2021.

AMARAL, M.; CARCANHOLO, M. D. A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes. **Revista Katálisys**. Florianópolis, v. 12 n. 2 p. 216-225 jul./dez., 2009.

BAETS, A. O impacto da declaração universal dos direitos humanos no estudo da história. **Revista História da Historiografia**, n. 5, set., 2010.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Washington DC: 1997. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/05/22/000090341_20070522125737/Rendered/PDF/341310PORTUGUE18213137771701PUBLI C1.pdf. Acesso em: 02 mar 2021.

BARSTED, L. L. Os direitos das mulheres na constituição de 1988: conquistas e desafios. **Proposta** – Revista de Debate da FASE, n. 117, jul./set., 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social** – fundamentos e história. São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica de Serviço Social, 2011.

BENEVIDES, M. V. Direitos Humanos, do que se trata? **Em DHnet**: Boletim de Capacitação, n. 1. outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 12fev. 2021.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Editora Campus. Rio de Janeiro, 1992.

BOCAYUVA, P. C. C. A Constituição de 1988 e o processo da revolução passiva no Brasil: movimentos moleculares e direitos. **Proposta** – Revista de Debate da FASE, n. 117, jul./set., 2008.

BOCAYUVA, P. C. C. Os direitos humanos como roteiro de emancipação. **Proposta** – Revista de Debate da FASE, n. 101, jun./ago., 2004.

BOSCHETTI, I. *et al.* Natureza e abrangência do financiamento da Assistência Social. II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, Porto Alegre, 2000, **Anais...** Porto Alegre – RS: CFESS, 2000, p. 415-421.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016a.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: UNB, 2001.

BOSCHETTI, I. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Revista Argumentum**, Espírito Santo, v. 08, n. 2, set. 2016b. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12800>>. Acesso em: 20fev. 2021.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, Ano nº XXVI, Nº 87, 2006. Cortez, São Paulo.

BRASIL. **CapacitaSUAS Caderno 1** (2013) Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2013a.

BRASIL. **CapacitaSUAS Caderno 3** (2013) Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013b, 124 p.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 42/2003 e pelas emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004. 436 p.

BRASIL. **Manual de gestão municipal do Programa Criança Feliz** [recurso eletrônico]. Edição Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Promoção e Desenvolvimento Humano. - Brasília: Ministério da Cidadania, 2019a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Orientações Técnicas sobre Vigilância Socioassistencial**. Brasília/DF, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília/DF, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília/DF, 2021. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php>>. Acesso em: 01 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. Brasília/DF, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/consultas/execucao-orcamentaria-e-financeira>>. Acesso em: 01 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília/DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília/DF, 2005.

BRASIL, **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009a. 72 p.

BRASIL. [Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993]. **Lei orgânica da assistência social (LOAS)** [recurso eletrônico]: Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015a. 156 p. – (Série legislação; n. 135)

BRASIL. Decreto 1366, de 12 de janeiro de 1995. Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 13 de janeiro. 1995a. Seção 1, p. 665.

BRASIL. Decreto 442, de 26 de outubro de 2017. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 27 de outubro. 2017. Seção 1, p. 101.

BRASIL. Decreto 8.869, de 05 de outubro de 2016. Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 06 de outubro. 2016b. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Portaria 113, de 10 de dezembro de 2015. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 11 de dezembro. 2015b. Seção 1, p. 61.

BRASIL. Portaria nº 2362, de 20 de dezembro de 2019. Ministério da Cidadania. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 23 de dezembro. 2019b. Seção 1, p. 15.

BRASIL. Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 25 de novembro. 2009b. Seção 1, p. 82.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, 2004. Brasília/DF, 2008.

BURGINSKI, V. M. **O “novo” desenvolvimentismo da CEPAL: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no Século XXI**. 2016. Tese de Doutorado em Política Social. Universidade Federal de Brasília - UNB, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22683/1/2016_VandaMicheliBurginski.pdf> Acesso em: 19 fev. 2021.

CAPUTO, V. **O que fica para o Brasil após 13 anos de governo do PT**. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/o-que-fica-para-o-brasil-apos-13-anos-de-governo-do-pt/>> . Publicado em 31/08/2016. Acesso em: 10 de fev. 2021.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo y dependencia contemporánea: la actual lucha de clases por la transformación social. In: **Neoliberalismo em América Latina: crisis, tendencias y alternativas**. Coordinado por Luis Rojas Villagra— 1. ed. Asunción: CLACSO, 2015.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

COIMBRA, C. M. B. Neoliberalismo e direitos humanos. In: AMARANTE, P. (org). **Ensaio**: subjetividade, saúde mental, sociedade [online]. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

COGGIOLA, O. **10 anos de Governo do PT - Frente Popular**. Disponível em: <<https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2013/06/O-Coggiola.pdf>>. Publicado em: 28 jun. 2013. Acesso em: 10 fev. 2021.

COMPARATO, F. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARATO, F. K. **Fundamentos dos direitos humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997. Disponível em: <<https://www.iea.usp.br/publicacoes/textos>>. Acesso em: 05 abr. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Nota pública: por que dizer não ao programa criança feliz. Brasília: CEFESS, 2017. 2p. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1347>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO et al. (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, B. R. et al. (Org.) **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, Berenice Rojas. **Os direitos sociais e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível. São Paulo: Cortez, 2010.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/200838/mod_resource/content/1/Declaracao%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2021.

FERREIRA, R. F. **A constituição cidadã e o direito à cidade**: 20 anos de luta e muitos desafios. Proposta – Revista de Debate da FASE, n. 117, jul./set., 2008.

FLORES, J. H. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis-SC: Fundação

Boiteux, 2009.

FONSECA, J. J. S. da. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza, CE: UECE, 2002 (Apostilha).

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FREITAS, R. S. de. **Política social, dialética do valor e luta de classes: um estudo a partir da crítica da economia política**. 2020. 348 p. Tese de Doutorado em Política Social - Universidade Federal de Brasília - UNB, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38720/1/2020_RaquelSabar%c3%a1deFreitas.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

FRITZEN, J. P.; MOSER, L.; PEZZO, T. de M. C. **Vigilância socioassistencial e matricialidade sociofamiliar: reflexões acerca das ambiguidades na política de assistência social**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180721/Eixo_3_036-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 fev. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOFFMAM, F.; MORAIS, J. L. B. de; ROMAGUERA, D. C. L. Direitos Humanos na sociedade contemporânea: neoliberalismo e (pós) modernidade. **Revista Direito & Práxis**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2019. <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180721/Eixo_3_036-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2021.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 2. ed. São Paulo: Cortez. Lima, Peru: CELATS, 1983.

KÓSIK, K. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
LESBAUPIN, I. **As Classes Populares e os Direitos Humanos**. Petrópolis: Vozes, 1984.

LESSA, S. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo:

Cortez, 2007.

LESSA, S.; TONET, I. **Introdução à filosofia de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

LIMA, T. C. S. de.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisys**, v. 10, p. 35-45, 2007.

LÖWY, M. **Método dialético e teoria política**. Tradução: DI PIERO, Reginaldo. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARCEL SCHOLZ, J. As apropriações dos direitos humanos no Brasil: o caso da declaração universal dos direitos humanos (1948). **Passagens** – Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, v. 9, n. 2, maio-agosto 2017. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência** - uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. SADER, E. (Org. Ap.). Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARTIN, J. A. P.; OLIVEIRA, E. A. de. A declaração universal dos direitos humanos e a educação brasileira. **Reeduc, Ise**, v. 2, n. 1; fev. 2019.

MARX, K. Assim chamada acumulação primitiva. In: MARX, K. **O Capital**: v. 1, livro primeiro, tomo 2, capítulo 24. São Paulo: Victor Civita, 1984.

MARX, K. **Glosas críticas e marginais ao artigo** “O rei da Prússia e a reforma social de um prussiano”. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**; seleção de textos de José Arthur Giannotti; traduções de José Carlos Bruni (et al). 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX, K. **O Capital**. Livro 1, v.1., 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

MARX, K. **Para a Questão Judaica**. Tradução José Barata-Moura. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009

MARX, K. **A questão judaica**. São Paulo: Moraes, 1991.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARX, K. **A miséria da filosofia**. Rio de Janeiro: Leitura, 1965.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Dossiê Manifesto Comunista. Estudos Avançados 12 (34), 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v12n34/v12n34a02.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). Trad. ENDERLE, R.; SCHENEIDER, N.; MARTORANO, L. C. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, A.L. **Filosofia do direito e filosofia política**: a justiça é possível. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo. Editora Cortez, 2008.

MINAYO, M. C. (Org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MONDAINI, M. **Direitos Humanos no Brasil contemporâneo**. Recife: Editora Universitária – UFPE (Universidade Federal de Pernambuco), 2008.

MOTA, A. E. A Centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In MOTA, Ana Elizabeth (org.) **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, B. J. C. Políticas Sociais, Neoliberalismo e Direitos Humanos no Brasil. **Educere et Educare** – Revista de Educação, v. 5, n. 9, jan./jul., 2010.

ONU. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 16 de fev. 2021.

PACHUKANIS, E.B. **Teoria geral do direito e marxismo**. Tradução Paula Vaz de Almeida; revisão técnica: Alysson Leandro Mascaro, Pedro Davoglio. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

PANIAGO, C. **Ação da cidadania**: uma análise de seus fundamentos teóricos. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – Universidade Federal de Pernambuco– UFPE, Recife, 1997.

PAULO NETTO, J.; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007.

PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PAULO NETTO, J. **O que é marxismo**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006a.

PAULO NETTO, J. Prólogo à Edição Brasileira. In: MARX, K. **Para a Questão Judaica**. Tradução José Barata-Moura. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

PEGORARO, J. S. El control social y el paradigma de la inseguridad. In: **Etiam. Crime, Culpa y Castigo**, 2, 75-87, 1996.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

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

PEREIRA, P. A. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara. Políticas públicas e necessidades humanas com enfoque no gênero. **Pelotas**: Sociedade em Debate, 67-86, jun./2006.

PEREIRA, P. A. Prefácio. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Org). **O Sistema Único**

de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

PHILIPPI, J. N. A forma e a força da lei: reflexão sobre um vazio. In: COUTINHO, J. N. de M. (Org). **Direito e Psicanálise:** intersecções a partir de “O Estrangeiro” de Albert Camus. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. **Proposta** – Revista de Debate da FASE, n. 101, jun./ago., 2004c.

PIOVESAN, F. Declaração universal dos direitos humanos e a constituição brasileira de 1988. **Proposta** – Revista de Debate da FASE, n. 117, jul./set., 2008.

PIOVESAN, F. Declaração universal dos direitos humanos e a constituição brasileira de 1988. **Revista Proposta**, Belém, n. 101, jun./ago. 2004b.

PIOVESAN, F. Direitos sociais, econômicos culturais e direitos civis e políticos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 1, n. 1, p. 29, 2004a. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lang=en>. Acesso em: 27 jan. 2009.

PIOVESAN, F. Pobreza como violação de Direitos humanos. *In:* NOLETO, M. J. (org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil:** traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Versão Oficial.** 1ª reimpressão. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROPOSTA: REVISTA TRIMESTRAL DE DEBATE DA FASE: CONSTITUIÇÃO: VALE O QUE ESTÁ ESCRITO. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, n. 101, junho/ago. 2004.

PROPOSTA: REVISTA TRIMESTRAL DE DEBATE DA FASE: O BRASIL TEM FOME DE DIREITOS. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, n. 117, julho/set. 2008.

PUELLO-SOCARRÁS, J. F. Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015). In: **Neoliberalismo em América Latina - crisis, tendencias y alternativas**. Coordinado por VILLAGRA, L. R. 1. ed. - Asunción: CLACSO, 2015.

RODRIGUEZ, M. E. Brasil: do constitucionalismo liberal ao neoconstitucionalismo. **Proposta** – Revista de Debate da FASE, n. 117, jul./set., 2008.

ROUANET, S. P. **Mal-estar na modernidade**: ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SALVADOR, Â. D. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**. Porto Alegre: Sulina, 1986.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, B. de S. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. Oficina do CES (10) -Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 1989a.

SANTOS, B. de S. **O social e o político, na transição pós-moderna**. Oficina do CES (1) - Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 1989b.

SETÚBAL, A. A. **Pesquisa em serviço social**: utopia e realidade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, E. F. da. Os direitos humanos no “bolsonarismo”: descriminalização de bandidos” e “punição de policiais”. **Conhecer**: debate entre o público e o privado. v. 09, n. 22, 2019.

SILVEIRA, J. I. Sistema único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

SIMIONATO, I.; NOGUEIRA, V. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2001.

SITCOVSKY, M. Particularidade da expansão da Assistência Social no Brasil. In MOTA, A. E. (org.) **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. O. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

TONET, I. A propósito das “Glosas Críticas”. In: MARX, K. **Glosas críticas e marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social: de um prussiano”**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

TONET, I. Do conceito de sociedade civil. In: TONET, Ivo. **Democracia ou Liberdade?** Maceió: EDUFAL, 2007.

TONET, I. Cidadania ou emancipação humana? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 44, abril, 2005.

TRINDADE, J. D. L. **Os Direitos humanos na perspectiva de Marx e Engels**. São Paulo: Alfa-Ômega, 2011.

WARAT, L. A. **A Rua Grita Dionísio!**: direitos humanos da alteridade, surrealismo e cartografia. Tradução: ROSA, A. M. da.; MARCELINO JR, J. C.; ASSIS, V. A. de. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

WOLFF, M. P. **Direitos Sociais**: fundamentos e políticas de implementação. 1. ed. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.77, p. 11-29, mar., 2004.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: Expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2, n. 3 (jan./jun., 2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001, p. 33-40.