

Estado e Política Social no Brasil Contemporâneo: de volta ao passado e o hesitante futuro *

*State And Social Policy In Contemporary Brazil:
return to the past and the hesitant future*

Gustavo Meneghetti **

Resumo: Este artigo versa sobre Estado e política social no Brasil dos tempos atuais tendo em vista os processos por que passaram nos anos 1980 e 1990 e em que medida esse legado se tem interposto na atuação governamental no limiar do século XXI. As hipóteses sustentadas são: 1) a suposta “reforma” do Estado, e sua incidência nas políticas sociais, configura uma verdadeira volta ao passado do ponto de vista dos direitos e necessidades da maioria da população; 2) o governo atual dispõe de certa ambigüidade, no sentido de que suas propostas/ações ora são mais ou menos progressistas (a exemplo do SUAS) ora são regressivas e continuadoras da “reforma” (como o projeto das Fundações Estatais). O objetivo é realizar uma análise sobre Estado e política social no Brasil, recuperando os processos ocorridos nas duas últimas décadas do século XX e abordando casos ilustrativos da ambigüidade que acontece no governo Lula.

Palavras-chave: reforma do Estado; política social; SUAS; Fundação Estatal.

Introdução

No curso dos anos 1980 e, principalmente, ao longo da década de 1990, o Estado brasileiro passou por intensas e significativas transformações. Com o fim do regime militar, era hora de redemocratizar o país. Tarefa difícil mais ainda por causa da crise econômica mundial que repercutia fortemente no Brasil. Com a participação decisiva dos movimentos sociais, dos estudantes, da própria sociedade e com certa vontade política de nossos representantes, o feito democrático foi alcançado e, mais do que isso, saímos da “batalha” com a nova Constituição Federal de 1988. Mas nesse tempo, em vários países da Europa e da América, já estava em cena um projeto neoliberal de ajuste econômico e de redução do “exaurido” Estado interventor. Os avanços da Carta Magna surgida do movimento democrático mal haviam

* Versão revisada do trabalho originalmente apresentado – como um dos requisitos de avaliação – à disciplina Estado, Sociedade Civil e Políticas Sociais, ministrada pela profa. dra. Ivete Simionatto, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, na Universidade Federal de Santa Catarina, em janeiro de 2008. Apoio da CAPES.

** Graduado em Serviço Social pela Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó. Mestrando em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Bolsista da CAPES.

estabelecido-se e logo foram contra-atacados: é a chegada tardia do receituário do neoliberalismo no Brasil.

No interior desse processo de mudanças do Estado estavam as políticas sociais – alvo preferencial do ataque das idéias neoliberais –, as quais foram matéria prioritária dos cortes de gastos públicos promovidos em nome da estabilização econômica, controle da inflação, saída para a suposta crise fiscal. Um grande contra-senso na realidade brasileira, pois pela primeira vez se buscava construir um sistema de proteção social no país, com políticas sociais alicerçadas de direitos (pelo menos no plano legal). Ironicamente, essa pauta regressiva se dizia de “bom senso” para as condições do Brasil e em relação ao contexto mundial, onde era “absolutamente necessário” estabilizar a economia e conter o gasto público, através de “reformas” restritivas do Estado, das políticas sociais e, conseqüentemente, dos direitos da população.

Foi com esse legado que o Estado brasileiro iniciou o século XXI, primeiro em meio a um governo alinhado às exigências internacionais e que promoveu e continuava a realizar as propaladas “reformas”, depois sob uma mudança política inédita, um partido com tendência de esquerda e um sindicalista no comando do país. FHC e Lula em nada se pareciam, trajetórias políticas, histórias de vida, formação profissional, partidos políticos, tudo era muito distinto e, até, oposto. De fato, não são governos rigorosamente iguais, pois diferem em vários aspectos, mas mesmo assim é possível identificar similitudes e continuidades que para muitos chegam a causar espanto.

Este artigo versa sobre Estado e política social no Brasil dos tempos atuais tendo em vista os processos por que passaram nos anos 1980 e 1990 e em que medida esse legado se tem interposto na atuação governamental no limiar do século XXI. As hipóteses sustentadas são: 1) a suposta “reforma” do Estado – ocorrida principalmente nos mandatos de FHC na década de 1990 –, e sua incidência nas políticas sociais, configura uma verdadeira volta ao passado, pelo retrocesso que representou do ponto de vista dos direitos e necessidades da maioria da população, especialmente após 1988; 2) o governo atual dispõe de certa ambigüidade, no sentido de que suas propostas/ações ora são progressistas e visam uma maior efetividade e alcance no atendimento às demandas sociais (a exemplo do SUAS) ora são regressivas e, malgrado as diferenças, continuadoras da “reforma” (como o projeto das Fundações Estatais). Temos como objetivo, portanto, realizar uma análise sobre Estado e política social no Brasil, recuperando os processos ocorridos nas duas últimas décadas do século XX e abordando casos ilustrativos da ambigüidade que acontece no governo Lula.

1. Os anos 1980: crise econômica e democratização

É fundamental vincular as mudanças ocorridas no Estado e na política social no Brasil ao contexto econômico mundial e às

transformações estruturais engendradas no capitalismo contemporâneo, após o fim do sucesso da estratégia fordista/keynesiana e a crise do *Welfare State* – nos países onde efetivamente aconteceu – a partir da década de 1970. Desde o final dos anos 1960 e, de forma mais contundente, no decênio de 1970, a economia mundial se viu atormentada por mais uma crise própria do sistema capitalista, caracterizada pela superprodução, ausência de meios de pagamento, desemprego, etc. O padrão fordista, da linha de montagem, da produção em massa, do consumo em massa, dava sinais de esgotamento. O Estado de Bem-Estar, que arcava com parte dos custos da reprodução da força de trabalho, que investia em infra-estrutura, que garantia a demanda efetiva e agregada, que implementava políticas sociais – ainda que financiadas pela própria classe trabalhadora –, tudo isso fazia parte de um sistema em decadência¹.

Se existe um fator imprescindível para entender a crise econômica brasileira dos “anos perdidos” de 1980, tal é a dívida externa. Não só no Brasil como na América Latina em geral, o problema do endividamento externo acarretou em dificuldades quase intransponíveis para o desenvolvimento econômico e social da região. Se por um lado a dívida atingiu patamares estupefacientes, por outro, no Brasil, cerca de 70% da dívida externa se tornou estatal, ocasionando o endividamento do setor público. A opção do governo brasileiro para sair da crise, segundo Behring (2003), foi emitir títulos do Tesouro Nacional a juros altos, o que intensificou o processo inflacionário e penalizou o mercado interno. As exportações foram a saída encontrada para solucionar a crise da dívida, decisão contraproducente que nada mais faz que escoar os parques capitais dos países periféricos para os centrais.

Alguns atribuíram a crise econômica à alta do petróleo ou o endividamento externo público e privado à crise do petróleo. De fato, esse foi um fator desencadeador e determinante. Mas a dívida externa brasileira – e latino-americana – só pode ser explicada como resultado da “parceria” entre a burguesia e os latifundiários nacionais, o Estado e o capital estrangeiro, uma articulação que restringiu o mercado interno, rebaixou o nível de vida das classes trabalhadoras – para permitir maior extração de mais-valia –, promoveu o desemprego – mão-de-obra barata disponível –, exportou bilhões, pelas mãos das multinacionais, aos países avançados e, como se não bastasse, endividou o país de forma incisiva e duradoura.

Ao longo dos anos 1980, a média da inflação foi de 200%, o setor público estava financeiramente em colapso e os agentes privados tinham medo de investir. Do ponto de vista econômico, o saldo brasileiro à época

¹ Os anos 1980 foram palco das respostas do capital à crise econômica mundial, processo marcado por três grandes investidas: a) uma revolução tecnológica e organizacional na produção, chamada de reestruturação produtiva; b) a globalização da economia, uma reformulação no mercado mundial combinada à financeirização do capital; e c) o ajuste neoliberal, a adoção de um novo perfil de políticas econômica e social pelos Estados nacionais (Behring, 1998, 2003).

era de um país derruído pela inflação, paralisado pelo baixo investimento público e privado, sem solução para o problema da dívida – que não parava de crescer – e com graves condições sociais (Behring, 2003).

Na esfera política, a instituição do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves representou uma derrota parcial para as forças trabalhadoras e o movimento “Diretas Já”. Com a morte de Tancredo, o vice-presidente José Sarney deu início ao primeiro governo civil após o longo período de ditadura militar. Mas como lembra Lucia Cortes da Costa (2006), o poder militar permaneceu como um “moderador” e o Estado continuou a se apresentar como tutelador da sociedade: “era preciso mudar a regra sem mexer no jogo”.

O governo Sarney foi marcado por altos e baixos. O fracasso dos planos econômicos evidenciou a dificuldade de conciliar os diferentes interesses com uma política econômica de controle da inflação e retomada do crescimento. Entre 1985 e 1989 quatro planos econômicos foram implantados: Cruzado I e II, Bresser e Verão. Com a inflação em alta e a fragilidade da política econômica, as idéias liberais começaram a ganhar força, propondo a diminuição do Estado, o ajuste fiscal e o corte de gastos públicos. Com relação aos graves problemas sociais do país, o governo Sarney desenvolveu alguns programas compensatórios, focalizados e emergenciais, como a distribuição de leite para crianças em situação de pobreza – o “leite do Sarney” –, não havendo nenhuma medida voltada para a distribuição de renda. A abertura financeira e comercial era a aposta do governo para salvar a economia, isso com um Estado sugado pelo pagamento dos juros da dívida externa (Costa, 2006).

É nesse período de turbulências, de instabilidade e crise econômica e de incertezas políticas que ganha força o movimento democrático, aglutinando as classes trabalhadoras, os estudantes e a sociedade em torno do projeto de um Estado de Direito. Os trabalhos da Constituinte foram marcados pelo debate sobre o papel do Estado e a necessidade de construir um sistema de seguridade social no Brasil, incluindo políticas integradas de saúde, previdência e assistência social. Para Elaine Behring (2003), se a Constituição de 1988 representou avanços sem precedentes em termos de direitos sociais, humanos e políticos, ainda manteve “traços conservadores”, como o não enfrentamento do poder militar ou das prerrogativas do Executivo, por exemplo. Uma Constituição pragmática que, em muitos aspectos, ficou a mercê das legislações complementares.

Nesse tempo as idéias neoliberais já circulavam pelo país, defendendo o ajuste fiscal, a contenção do gasto público, a liberalização da economia, as privatizações, etc. Os setores conservadores já defendiam um modelo de Estado mínimo, afirmando que a ampliação dos direitos sociais pela Carta de 1988 tornaria o país cada vez mais “ingovernável”². A disputa presidencial direta de 1989 revelou a

² Nunca é demais lembrar que enquanto no Brasil se buscava construir um sistema de proteção social para sua população, na Europa e nos Estados Unidos estava em plena

insatisfação das elites nacionais com o texto constitucional, o que levou a “apostarem suas fixas” – meio a contragosto – na origem social e trajetória política de Fernando Collor de Mello.

A asserção de Lucia Cortes da Costa (2006, p.148) expressa bem o contexto brasileiro no final da década de 1980:

A Constituição Federal de 1988 nasceu marcada pela sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social. No cenário já adubado com as idéias neoliberais, surgiu a figura de Fernando Collor de Mello. [...] Uma vez aprovada e sem regulamentar parte substancial de seus artigos, a Constituição já era alvo das reformas. Assim, a tarefa de Collor e do seu sucessor só poderia ser a revisão da Constituição para promover a reforma do Estado.

2. A década de 1990: a regressiva “reforma” do Estado

No contexto econômico e político mundial, o decênio de 1990 pode ser caracterizado como um período de intensificação e difusão das estratégias implantadas pelo capital para responder à crise do capitalismo contemporâneo e retomar os níveis de crescimento. Quer dizer, a reestruturação produtiva, a globalização ou mundialização do capital e o ajuste estrutural neoliberal seguiram em ritmo acelerado nas sociedades avançadas e se expandiram sobre os países periféricos, configurando o que a professora Elaine Behring (2003) denomina de “reação burguesa”.

Collor de Mello assumiu o governo brasileiro com o discurso da modernidade, mas o que empreendeu foi uma abertura econômica irrestrita e a deterioração do setor público – com programa de demissões e queda salarial dos servidores –. As bandeiras de “caçar marajás” e cortar gastos públicos, atacar as empresas estatais, promover as privatizações, controlar a inflação, corroboram a assertiva de que Fernando Collor queria o país alinhado às teses neoliberais. Não obstante, o governo que iniciou os anos da “reforma” conseguiu ferir os interesses do grande capital instalado no Brasil, pois a abertura econômica promovida fragilizou o poder de concorrência das empresas nacionais (Costa, 2006). Com relação aos problemas sociais do país, Collor de Mello preferiu o “clássico clientelismo”, como demonstrou a atuação da primeira-dama à frente da Legião Brasileira de Assistência. Aliás, o presidente Collor vetou a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, o que comprova sua “indisposição” para com a seguridade social estabelecida na Carta de 1988 (Behring, 2003).

O “mandato tampão” de Itamar Franco foi caracterizado pela busca de alianças políticas – sob o argumento da governabilidade – e de conciliações entre a abertura comercial e o capital nacional. O grande

operacionalização o desmonte do Estado de Bem-Estar, acusado de ser o grande responsável pela crise.

mérito desse governo foi a estabilidade monetária e o controle da inflação, logrados através da implantação do Plano Real, cujo mentor foi o então ministro da fazenda – e candidato à presidência – Fernando Henrique Cardoso. No que diz respeito à seguridade social, o único avanço foi a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, porém com restrições significativas, como a que definiu o critério de ¼ de salário mínimo *per capita* para o acesso de idosos e pessoas com deficiência ao BPC (Benefício de Prestação Continuada).

O governo FHC colocou a “reforma” do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social. Em setembro de 1995, foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposta elaborada pelo MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado –. Segundo Behring (2003, p.177), já ao apresentar o documento, Fernando Henrique reitera que “[...] a crise brasileira da última década foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos, mais o agravamento da crise fiscal e da inflação”. A “reforma” do Estado, sob o discurso do governo, logo foi transformada em uma discussão técnica, administrativa, gerencial, dissimulando o seu verdadeiro conteúdo político, de caráter neoliberal, em favor do grande capital nacional e estrangeiro e em acordo com as exigências dos organismos internacionais³.

A auto-intitulada “reforma” do Estado – parte fundamental das estratégias do capital para recuperar e manter suas taxas de lucro – vem sendo estimulada ou exigida pelas agências multilaterais, principalmente o FMI e o Banco Mundial, como condição para o crescimento econômico e inserção no mercado capitalista mundial⁴. A agenda “reformista” propõe um conjunto de medidas consideradas essenciais, tais como: ajuste fiscal; estabilidade interna da moeda; redução dos gastos públicos; geração de superávit primário nos países periféricos, para saldar juros da dívida externa; corte dos benefícios sociais e dos recursos para a área social, admitindo-se apenas ações focalizadas na pobreza extrema; programas de privatização; políticas de liberalização da economia e maior abertura ao capital estrangeiro; flexibilização ou desregulamentação das relações de trabalho (Costa, 2006) – além do apelo à solidariedade e à participação da sociedade no atendimento às demandas da população –.

³ É preciso distinguir a “reforma” do aparelho ou da administração pública, para torná-la mais “eficiente e gerencial”, do projeto político maior que é a “reforma” do Estado. O Plano Diretor vai muito além das mudanças administrativas. O ajuste fiscal, as “reformas” econômicas orientadas para o mercado – como as privatizações –, a “reforma” da previdência social, os novos “instrumentos” de política social, tudo isso integra um amplo projeto neoliberal de redução do Estado (Behring, 2003)

⁴ “O tema da reforma do Estado ganhou espaço nos debates políticos e intelectuais durante a década de 1980. Os países que iniciaram as reformas liberais foram Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e vários outros países europeus, como Alemanha e Itália. Na América Latina, Chile, México e Argentina foram os países que iniciaram as experiências de reforma do Estado, ainda na década de 1980” (Costa, 2006, p.156).

Tudo isso, devemos acrescentar, articulado a um discurso ideológico bastante eloqüente: a “satanização” do Estado e a apologia ao mercado.

O governo FHC e o Plano Diretor explicam a suposta “crise do Estado” como expressão do esgotamento do modelo estatizante de intervenção. O *Welfare State* nos países desenvolvidos, o estatismo comunista e a estratégia desenvolvimentista e de substituição de importações nas nações periféricas são experiências fracassadas, cujo grande equívoco foi ter ignorado as capacidades do “mercado auto-regulável”. A crise, portanto, decorreria do excesso de Estado. Daí que o Plano Diretor define de forma precisa o que é o Estado, ou seja, a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal ou da força legítima. É a partir desse conceito weberiano de Estado que o governo Fernando Henrique, através do MARE, propõe uma “reforma” para o Estado brasileiro, com medidas voltadas para o mercado (Costa, 2006).

Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí, a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientamos um outro processo tão importante quanto e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de “publicização” (Plano Diretor *apud* Costa, 2006, p.172).

Chama atenção a criação das entidades públicas não-estatais, as organizações sociais (OS) – cuja legislação específica foi aprovada em maio de 1998 –, para atuar nos “serviços não-exclusivos” do Estado, em áreas como saúde, educação, meio ambiente, assistência social, dentre outras. As OS são entidades de direito privado sem fins lucrativos que celebram contratos de gestão com o Executivo para atuar em áreas onde “não é necessário o uso do poder de Estado”. No fundo, trata-se de um processo de desestatização ou privatização de serviços sociais. O Programa Nacional de Publicização visava retirar o Estado da intervenção direta na área social, transferindo parte dos custos e a responsabilidade para a sociedade, especialmente para o chamado terceiro setor, as Ongs, Oscips e OS⁵.

⁵ Veja a posição do ministro, que estava à frente do MARE no primeiro mandato de FHC e que dirigiu a equipe de formulação do Plano Diretor, Luiz Carlos Bresser Pereira (1999, p.90-91): “Souza Santos (capítulo 10) critica o critério básico que eu utilizei na reforma brasileira [...]. Este critério é ser ou não a atividade em questão uma ‘atividade exclusiva de Estado’. Segundo Souza Santos, esse critério, ao invés de estabelecer uma relação de complementaridade entre o Estado e o terceiro setor, estabelece uma situação de substituição. De fato, proponho uma substituição. Não vejo sentido em

As políticas sociais de um modo geral e, em especial, a seguridade social – “atividades não-exclusivas” do Estado – não tiveram lugar no governo FHC, cujo pensamento privatista e anticonstitucional só poderia aderir às recomendações do FMI e do Banco Mundial, ou seja, prevaleceu o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais: descentralização, focalização e privatização. Na saúde, as Organizações Sociais assumiram boa parte das unidades de atendimento. Promoveu-se uma dualização: um sistema pobre para os pobres e um padrão de qualidade maior para os que podem pagar pelos serviços. Como diz Elaine Behring (2003, p.268): “A privatização induzida nesta política, por meio do estímulo aos planos de saúde e aos convênios, tende a torná-la um problema de direito do consumidor e não um problema de direito social para parcela significativa de brasileiros”. As ações de assistência social, por sua vez, foram sendo realizadas por Oscips (termos de parceria) e OS (contratos de gestão), o que comprova o apelo à solidariedade privada e o desprezo pela LOAS. E o Programa Comunidade Solidária reeditou o primeiro-damismo, o clientelismo e o assistencialismo que se pensava acabado com a Constituição de 1988 e a LOAS/93. No âmbito da previdência social, a introdução de elementos aparentemente técnicos restringiu direitos do trabalhador, a exemplo do “fator previdenciário”, que considera 80% de todo o período contributivo no cálculo do benefício, o que tende a baixar seu valor final. Sob argumentos demográficos – o envelhecimento da população – o objetivo era estimular a previdência privada, configurando mais uma dualidade: uma previdência pobre para os contribuintes pobres e uma previdência complementar para os que podem pagar (Behring, 2003).

Do ponto de vista das classes trabalhadoras, quer dizer, da maioria dos cidadãos brasileiros, a “reforma” implementada durante a era FHC foi antinacional – porque favoreceu preponderantemente o capital estrangeiro –, antipopular – já que ignorou os direitos e as necessidades da população – e antidemocrática – em função do excesso de medidas provisórias e da “balcanização” do Congresso – Não por acaso utilizamos aspas toda vez que a palavra “reforma” teve de ser enunciada. De fato, estivemos diante de uma regressiva “reforma” do Estado no Brasil – uma “contra-reforma”, como designou Elaine Behring (2003) –, de caráter profundamente destrutivo com relação ao pouco que se havia avançado na Carta de 1988 e o incipiente sistema de proteção social que se buscava construir a partir daí. Se conseguimos avanços sem precedentes na Constituição Federal de 1988, como na saúde, a agenda “reformista” da década de 1990 nos fez voltar ao passado e lembrar que a solidariedade continua sendo, muitas vezes, a única forma de proteção social.

médicos, agentes de saúde, professores e pesquisadores terem o mesmo contrato de trabalho de delegados de polícia ou de fiscais”.

3. Estado e política social no Brasil do século XXI

A crise econômica e a democratização nos anos 1980 e o processo de “reforma” do Estado no decênio de 1990 são os antecedentes que mais repercutem e influenciam o debate, as propostas e ações do governo brasileiro nesse princípio de século. Primeiro, sob um mandato “reformista” que continuava a realizar as mudanças restritivas do Estado e orientadas para o mercado. Depois, sob um governo que tinha todas as credenciais para frear as “reformas” e empreender um novo rumo ao Estado e, em especial, às políticas sociais. Chegava, então, a hora da virada: não mais o capital e sim os trabalhadores é que seriam “favorecidos”? O governo Lula tem esquivado-se de responder a essa e outras tantas indagações. Parece-nos que o termo ambigüidade simboliza bem os mandatos do petista: pode-se avaliar o governo de Luis Inácio pelo lado da política econômica ou pelo lado da política de assistência social, por exemplo. A seguir, destacamos dois casos exemplares do duplo sentido que acreditamos estar presente no governo atual: de um lado, a inédita política pública de assistência social, mais especificamente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); de outro lado, a proposta das Fundações Estatais e as pretensões do governo para a intervenção na área social, a começar pela saúde.

3.1 O SUAS: uma luz no fim do túnel?

Qualquer análise que se faça das políticas sociais públicas ao longo da história brasileira sempre se depara com uma lacuna: a ausência de uma política de Estado de assistência social. O que se encontra e que marca a atividade dos sucessivos governos na área de assistência social são ações caritativas, emergenciais e clientelistas, frequentemente com objetivos eleitoreiros e de legitimidade perante os mais necessitados. Produto da ação espontânea da sociedade e inserida no campo da filantropia privada, a assistência social sempre existiu como ajuda e quase nunca significou direito. Quando o Estado resolvia intervir, seu “paternalismo” chegava apenas aos mais carentes e vulneráveis entre os pobres e, inexoravelmente, com o intuito de os controlar, vigiar e fazer voltar ao trabalho o mais depressa possível – sejam quais forem as condições.

Esse quadro esboçou mudanças a partir da Constituição Federal de 1988, quando pela primeira vez no Brasil se tentava construir um sistema de proteção social, instituindo-se a seguridade social, constituída por um tripé que compreende a saúde, a previdência e a assistência social. No plano legal, estava estabelecido um sistema de seguridade social no país e a assistência social deveria, então, constituir-se em uma política de Estado e atender a todas as pessoas que dela necessitarem. Em 1993, a Lei 8.742 de 07 de dezembro instituiu a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), numa tentativa de regulamentar o preceito constitucional. Mas a assistência social e a LOAS já iniciaram sua caminhada em meio a

um contexto de “ofensiva neoliberal tardia” no Brasil, que defendia, entre outras ações, o corte do gasto público social, a redução do Estado e o repasse para a esfera privada daquelas atividades consideradas “não-exclusivas”, em áreas como saúde, educação, assistência social e outras.

Pois bem, ao que parece precisamos adentrar no século XXI para que o governo se sensibilizasse com os problemas sociais do país a ponto de estar disposto a implementar o preceito constitucional e desenvolver, de forma inédita, uma política pública de assistência social. Mas é preciso advertir: se foi um governo representativo das lutas das classes trabalhadoras e do movimento sindical que se dispôs a realizar a assistência social como política de Estado, o avanço sem precedentes que isso significou não pode ser atribuído ao governo Lula ou à sua equipe, mas sim ao amplo movimento composto por usuários, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades filantrópicas, assistentes sociais, intelectuais, dentre outros, que protagonizaram uma luta incansável ao longo dos anos para fazer valer o disposto na Carta de 1988 e na LOAS/93. Como diz Aldaíza Sposati (2006, p.102):

Respeitosa que sou com o processo histórico, faço uma ressalva que é, ao mesmo tempo, um tributo: o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS.

Apesar de que um primeiro documento propondo um sistema único gestor da assistência social possa ser percebido ainda em 1990, na extinta ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados da LBA –, e de que desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em novembro de 1995, já havia manifestações pela institucionalização do SUAS (Sposati, 2006), foi na IV Conferência Nacional, em dezembro de 2003, que ocorreu a decisão coletiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social⁶. Em janeiro de 2004, surge o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), estabelecendo-se a estrutura político-institucional que seria responsável pelas mudanças anunciadas pelo governo. Através de um amplo debate nacional, envolvendo as reuniões ampliadas e descentralizadas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), foi elaborada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sendo aprovada em outubro de 2004. Contudo, a implantação do SUAS começou a se concretizar somente com sua regulação pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada em julho de 2005.

⁶ Podemos entender o SUAS – pelo menos enquanto proposta – como um modelo único de gestão e organização da política pública de assistência social em todo o território nacional, para o atendimento de necessidades de proteção social da população, através de um conjunto integrado de benefícios, serviços, programas e projetos que visam garantir direitos estabelecidos na CF de 1988 e na LOAS/93.

Várias são as mudanças propostas com o SUAS: atendimento conforme a necessidade por níveis de proteção social diferenciados, básico e especial (de média e alta complexidade); organização do sistema com base no território (lógica da proximidade), ou seja, localização dos serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população; a família como princípio matricial e ordenador das ações do poder público no âmbito da política de assistência social; gestão compartilhada e co-financiamento entre as três esferas de governo; definição clara das competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; repasses de recursos fundo a fundo e pisos de proteção social básica e especial; planos de ação e prestação de contas automatizados; sistema de informação para administração, monitoramento e avaliação das ações; dentre outras (Lopes, 2006).

A transferência de recursos federais de fundo a fundo e na forma de piso para os municípios habilitados vem romper com o financiamento por convênios entre gestores e entidades sociais. A regulação, realizada no primeiro ano de implantação do SUAS (2005-2006), do artigo 3º da LOAS especificou com clareza as características e natureza de uma entidade de assistência social, definindo conteúdo próprio e negando que tudo que é gratuito e para os pobres é do campo da assistência social. O sistema de informação Rede SUAS, embora não esteja operando por completo, representa um avanço inédito, permitindo “ler a totalidade” das ações federais na assistência social. Ademais, reconhecendo que a principal “tecnologia” da assistência social reside nos trabalhadores e profissionais envolvidos, foi elaborada e está sendo debatida a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) (Sposati, 2006).

Mesmo analisando o primeiro ano do SUAS, a professora Aldaíza não hesita em fazer observações críticas negativas. O SUAS configura duas formas de financiamento federal na assistência social: a) repasse fundo a fundo, entre órgãos públicos, para os serviços socioassistenciais; b) transferência na forma de benefício direto ao cidadão, através de operação bancária e com saque individual. Há duas implicações daí decorrentes. Em primeiro lugar, essa dualidade no financiamento – e a própria efetividade da política de assistência social – requer uma consistente articulação entre benefícios e serviços. Mas parece persistir a concepção segundo a qual a transferência de renda é entendida como um fim em si mesma, prescindindo do trabalho social de acompanhamento das famílias beneficiárias. É preciso, então, um outro entendimento sobre os programas de transferência de benefícios, de modo a articulá-los à rede socioassistencial, ao trabalho social e socioeducativo e às demais políticas sociais, como as de saúde, educação e trabalho. Em segundo lugar, há uma grande defasagem entre o montante de recursos destinados ao pagamento de benefícios e o financiamento dos serviços. O BPC e o Programa Bolsa-Família somam recursos financeiros quatorze vezes maiores que o investimento nos serviços socioassistenciais (Sposati, 2006).

Uma observação crítica, por assim dizer, um tanto polêmica a respeito do SUAS e da estruturação da Política Nacional de Assistência Social encontramos em um trabalho de Ana Elizabete Mota, Cezar H. Maranhão e Marcelo Sitcovsky (2006). As agências multilaterais – FMI, BM, BID – têm reconhecido, nos últimos anos, os “malefícios da globalização” e a ineficácia das medidas de ajuste estrutural para os países periféricos. Admitem, agora, que o crescimento econômico, por maior que possa vir a ser, não é suficiente para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento social. Daí que a diretriz proposta pelos organismos internacionais para as políticas sociais é a focalização na pobreza extrema, estimulando programas sociais compensatórios destinados ao cidadão-pobre, com renda abaixo da linha de pobreza. A palavra de ordem passou a ser “equidade”, isto é, não igualdade.

Assim, ao absorver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e trabalho da população brasileira através de políticas compensatórias, como é o caso da Assistência Social, o Estado brasileiro encontra solo fértil no âmbito internacional, posto que o fundamento último dessa política não está distante da noção de equidade das agências internacionais (MOTA *et al*, 2006, p.169).

Mota *et al* (2006) consideram a ocorrência de dois processos concomitantes: a) privatização e mercantilização de alguns serviços sociais, a exemplo dos planos privados de saúde e do sistema de previdência complementar, consolidando a figura do cidadão-consumidor; b) expansão de programas sociais compensatórios de combate à pobreza, como os programas de transferência de renda, voltados para o cidadão-pobre. Ou seja, é o desmonte de políticas sociais de caráter universal, como a política de saúde, e a ampliação da assistência social, mais propensa ao argumento da “equidade”. Os autores criticam, então, a adoção da assistência social como principal estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais, sob pena dela estar assumindo a condição de “política estruturadora” das demais políticas sociais. A assistência social, no momento histórico atual, tende a buscar suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas, como no caso do trabalho. Mota *et al* (2006, p.170) alertam: “Nestes termos, acreditamos que a Assistência Social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social [...]”.

Não podemos, contudo, desmerecer a organização da assistência social como política pública e a estruturação do SUAS, entre outros motivos porque – e nunca é demais lembrar – é um projeto coletivo que envolve usuários, profissionais da área social, entidades sociais, sociedade civil, movimentos sociais, etc., e não uma proposta de governo. Nem devemos diminuir a importância da assistência social como política não diretamente contributiva. Mota *et al* (2006) apontam para uma “ausência de incompatibilidade” entre a atual política econômica do

governo – que, a título de exemplo, mantêm a taxa de juros alta para atrair capital estrangeiro (especulativo) – e a expansão da assistência social. Temos de ter o cuidado de distinguir o SUAS, como organização da política pública de assistência social em todo o território nacional, do Bolsa-Família, programa de transferência de renda do governo federal. Parece um pouco forçado “colocar no mesmo barco” a PNAS e o SUAS e a política econômica. Mas se nos ativermos aos “programas de combate à pobreza” e, como observa a professora Aldaíza(2006), lembrarmos da discrepância entre os recursos para benefícios diretos ao cidadão-pobre, flagrantemente maiores, e o financiamento dos serviços socioassistenciais, talvez a idéia de compatibilidade política econômica/assistência social não seja tão surpreendente.

3.2 As Fundações Estatais: para onde vamos?

No caso das Fundações Estatais, trata-se de um projeto proposto pelo governo federal, mais precisamente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Gestão e em parceria com o Ministério da Saúde, que está atualmente em debate e será submetido à apreciação do Congresso Nacional. A SEGES – Secretaria de Gestão – iniciou em 2005 uma série de estudos e análises “críticas” sobre as atuais formas jurídico-institucionais da administração pública com o objetivo de propor ajustamentos, em sintonia com os “novos paradigmas e desafios”, promovendo – no seu entendimento – maior agilidade no atendimento às demandas sociais pelo governo. No início de 2007, o grupo de trabalho constituído pela SEGES, como resultado dos estudos realizados em parceria com a Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, concluiu a elaboração de um Anteprojeto de Lei Complementar que define as áreas de atuação das fundações instituídas pelo poder público sob o regime de direito privado, além de um Anteprojeto de Lei Ordinária que estabelece normas gerais para criação de Fundações Estatais.

Vamos tentar caracterizar as Fundações Estatais com base no projeto proposto pelo governo federal. A Fundação Estatal estaria dentro da estrutura do Estado, sendo uma categoria jurídica da administração pública indireta, ao lado das autarquias e das empresas estatais. A contratação do quadro de funcionários somente poderá acontecer via concurso público. As regras de licitação deverão ser respeitadas. A Fundação Estatal estará submetida à supervisão ministerial e ao controle do TCU – Tribunal de Contas da União –, além de possuir um Conselho Social, de natureza consultiva, composto por representantes da sociedade civil, que elegerá um membro para participar do Conselho de Administração da entidade. A Fundação Estatal não é uma entidade privada, pois está dentro do próprio Estado, é administração pública: patrimônio público personalizado segundo as regras do direito privado para prestar serviços públicos. A Fundação Estatal será criada para

exercício de “atividades-fim”, em áreas como saúde, cultura, desporto, assistência social, educação, dentre outras (Brasil, 2007) ⁷.

Conceitualmente, a Secretaria de Gestão define Fundação como um patrimônio destinado a servir, sem visar lucro, a uma causa de interesse público ou a uma finalidade social, o qual adquire personalidade jurídica. As características básicas de uma Fundação são: a figura do instituidor, o fim social da entidade e a ausência de fins lucrativos (Brasil, 2007). Sabemos que, originariamente, o conceito de Fundação está relacionado com o espírito da caridade e da solidariedade, na busca de proporcionar ajuda ou auxílio a pessoas necessitadas. De início, uma pergunta logo se torna inevitável: o projeto Fundação Estatal não teria, no fundo, objetivos filantrópicos? Vale lembrar que a proposta do governo prevê o recebimento de doações por parte das Fundações Estatais.

De acordo com o Ministério do Planejamento..., “[...] é exatamente a finalidade social que determina que a entidade não vise à obtenção de lucros e se classifique em agrupamento diverso daquele das empresas e demais sociedades comerciais” (Brasil, 2007, p.06). Só uma questão: será? As Fundações Estatais poderão – para gerar recursos adicionais – vender outros serviços que não os prestados “exclusivamente” ao poder público, estabelecer convênios para a realização de estudos e pesquisas e, inclusive, aplicar suas receitas no mercado financeiro.

O objetivo da criação das Fundações Estatais parece não diferir substancialmente das intenções da “reforma” do Estado na era FHC. Ou seja: constituir um formato institucional adequado às áreas do Estado que exercem “atividades não-exclusivas” e atuam em “regime de concorrência com a iniciativa privada”, buscando um modelo de maior “autonomia e flexibilidade de gestão”, em nome da “eficácia e eficiência” das ações do governo. Segundo o Ministério do Planejamento..., o poder público poderá instituir Fundações Estatais para o desenvolvimento de atividades que: a) não tenham fins lucrativos; b) não sejam exclusivas do Estado; c) não exijam o exercício do poder de autoridade (Brasil, 2007). As áreas de atuação já conhecemos desde os anos 1990: saúde, educação, assistência social, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, desporto, previdência complementar do servidor público, dentre outras.

O Executivo Federal defende que a Fundação Estatal, embora seja entidade de direito privado, difere daquelas entidades da sociedade civil que estabelecem relações de parceria – termos de parceria e contratos de gestão – com o Estado, a exemplo das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O argumento governista é de que a Fundação Estatal é

⁷ Para o poder público criar uma Fundação Estatal será necessário uma prévia autorização legislativa – lei ordinária – para o destaque do patrimônio público e sua personalização segundo as regras do direito privado. A lei que autorizar a criação de uma Fundação Estatal deverá definir: sua finalidade e objetivos institucionais; o patrimônio que lhe será transferido ou doado; suas fontes de receitas; o contrato estatal de serviços a ser firmado com o poder público; entre outros (Brasil, 2007).

administração pública, tem responsabilidade pública, seus agentes são empregados públicos, enfim, de que ela está dentro do Estado.

Pois bem, mas o saudosismo de Bresser Pereira está aí, no discurso, nas intenções e na proposta do governo atual. As concepções são as mesmas: atividades não-exclusivas do Estado, exercício do poder de autoridade, regime de concorrência com a iniciativa privada, flexibilidade de gestão, eficácia e eficiência, etc. Subjacente, ainda, está a idéia de que o Estado – ou a administração pública direta – não funciona ou funciona mal, o que nos faz lembrar da “crise endógena”. Pior que isso, pouco se faz referência, no Projeto Fundação Estatal, aos direitos sociais, ao papel do Estado na área social, à universalidade e gratuidade das políticas sociais, às enormes necessidades da população brasileira. Os aspectos jurídicos parecem muito mais importantes, já que ocupam a maior parte do debate⁸. E a pergunta que não quer calar é: qual a direção política dessa proposta? É a mesma da “reforma” de FHC e Bresser?

Vejam, por exemplo, as condições propostas para o quadro de pessoal das Fundações Estatais. Como já foi dito, os funcionários desse tipo de fundação deverão ser contratados somente mediante concurso público, em respeito ao que estabelece a Constituição de 1988. Não obstante, como afirma enfaticamente a SEGES, a Fundação Estatal de direito privado não é “afetada” pela liminar do Supremo Tribunal Federal que restabeleceu a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único na contratação de servidores. Assim, o regime jurídico de pessoal da Fundação Estatal é o previsto pela Consolidação das Leis do Trabalho, o qual seria, no entendimento do governo federal – tanto agora, com Lula, quanto antes, com FHC – mais próprio e adequado aos órgãos públicos que atuam em “regime de concorrência com a iniciativa privada”. Os funcionários das Fundações Estatais serão regidos pela CLT – e não pelo RJU como os demais empregados do Estado –, não terão estabilidade e serão remunerados com valores de mercado, quer dizer, abaixo dos salários de muitos de seus colegas de trabalho.

Portanto, a Fundação Estatal é uma entidade instituída pelo poder público sob o regime de direito privado, para atuar em áreas “não-exclusivas” do Estado, ou seja, naquelas onde não se faz necessário o uso do poder de autoridade ou de polícia. Tal como na era Cardoso, o governo atual insiste na idéia de que o Estado é deficitário, funciona de forma precarizada, é burocrático e lento, seus funcionários trabalham pouco, etc. O “remédio”, porém, não é o mesmo: não podemos equiparar totalmente o Projeto Fundação Estatal com o Programa de Publicização – salvo as semelhanças –. Persiste, contudo, a concepção segundo a qual o *modus operandi* das empresas privadas deve ser incorporado aos órgãos do governo. As diferenças parecem insignificantes: pouco importa se o Estado tem o dever de garantir direitos e atender às necessidades da

⁸ Verdade seja dita, o que há de mais volumoso nos documentos oficiais e extra-oficiais são explicações detalhadas e tautológicas sobre elementos de ordem jurídica. Quicá para dissimular a ausência de uma justificativa teórica e política consistente para o projeto do Executivo Federal.

população e a “livre iniciativa” está preocupada em como alavancar cada vez mais lucros. Ora, o que define as inovações e melhorias em uma empresa, na sua forma de atuar, na administração, no quadro de funcionários, etc., é a concorrência no mercado. Quer o governo federal, então, estabelecer um regime de livre concorrência dentro do próprio Estado? A única concorrência que acontece no âmbito estatal já conhecemos há bastante tempo: a disputa pelos fundos públicos.

Considerações finais

O conjunto de argumentos que realizamos, a nosso ver, dá anuência às hipóteses defendidas desde o início deste artigo. O processo de “reforma” do Estado ocorrido no curso dos anos 1990 – particularmente nos mandatos de FHC –, e sua incidência nas políticas sociais, representou uma verdadeira *volta ao passado*, com relação ao pouco que se havia avançado na Carta de 1988 e em algumas regulamentações específicas, para a maioria da população brasileira, do ponto de vista dos seus direitos e necessidades. Por sua vez, o governo atual – na era Lula – parece dispor de certa ambigüidade, de que são exemplos o SUAS e o projeto das Fundações Estatais, configurando um *hesitante futuro* para o Estado e a política social no Brasil do século XXI.

A propósito, nos governos de FHC e de Lula podemos visualizar semelhanças que, como dissemos no início deste trabalho, chegam a causar espanto. O atual ministro da fazenda, Guido Mantega, disse recentemente em um programa de televisão mais ou menos assim: “Eu não sou contra o lucro, muito pelo contrário, eu acho que o Estado deve assumir apenas aquelas atividades que não interessam ao capital, como, por exemplo, uma ferrovia no sertão nordestino”. Enquanto que o presidente Lula afirma recorrentemente: “Nunca na história desse país se conseguiu tirar tantos pobres da situação de extrema pobreza ou de miséria”. Os organismos internacionais vêm com bons olhos as políticas focalistas de combate à pobreza – como o Programa Bolsa-Família –, com o que esperam substituir as políticas sociais de caráter universal, cuja orientação é reduzi-las para mercantilizá-las, sob o argumento da “equidade” ou da anti-igualdade. As dúvidas e polêmicas sobre Estado e política social no Brasil, nesse início de século, tendem a permanecer. Afinal, será que o governo Lula sabe de que lado está e para onde quer ir? Ou sabe e não quer revelar?

Alguns leitores qualificariam as críticas que dirigimos ao governo Lula como sendo moderadas ou demasiado prudentes. Diriam eles que, ao invés de “ambigüidade”, o termo que melhor simboliza o governo petista seria o de (puro e simples) “continuísmo”. E isso é corroborado por grande parte da literatura. O argumento central diz respeito à orientação macroeconômica adotada pelo atual governo, que nada mais é que a continuidade diligente e aprofundada da política econômica herdada da era FHC – cuja decisão de manter Henrique Meirelles no

comando do Banco Central já anunciava –. Parece até sarcasmo ou ironia lembrar que o Partido dos Trabalhadores, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, foi uma oposição militante e combativa justamente contra a orientação macroeconômica operada pelo Executivo Federal e comandada pelo capital financeiro⁹. Como diz o professor José Paulo Netto (2004, p.14): “Aquilo que era satanizado pela oposição petista é entronizado pelo governo petista”. Por exemplo: nas relações com o FMI, o governo Lula chega a extrapolar suas exigências, garantindo um superávit primário ainda maior que o requerido – o superávit fiscal excedeu 4,25 % do PIB (compare-se com os 3,75 % dos tempos de FHC); ou na continuidade da “contra-reforma do Estado” (Behring, 2003), da qual a “reforma” da previdência do servidor público (que FHC não havia conseguido) é apenas um dos casos mais emblemáticos – e podemos incluir aqui, conforme mostramos, a proposta das Fundações Estatais.

Os governistas diriam, então, que o diferencial do governo Lula é a política social. O argumento não é verdadeiro, pois as políticas sociais implementadas são (ou continuam sendo) compensatórias e focalistas: “Como sugere o Banco Mundial, elas não desenvolvem o país, mas impedem sua população pobre de morrer de fome [...]. Mantêm a aparência de que o governo se interessa pelo povo, quando seu interesse real está voltado para o capital financeiro” (Freitas, 2007, p.67) – e os lucros exorbitantes faturados pelos bancos e financeiras no período subscrevem a assertiva –. Basta observar a “pérola” do governo Lula: o Programa Bolsa Família (PBF)¹⁰. Se bem que alguns pesquisadores reconhecem a importância desse investimento público, que melhorou as condições de vida de cerca de 50 milhões de brasileiros, tem beneficiado uma população antes excluída da atenção dos governos e possibilitou a saída de muita gente da condição extrema pobreza (Marques & Mendes, 2007), é incontornável o fato de se tratar de um programa de governo e não de um direito social, podendo cessar ou ser alterado a qualquer momento, além do que permanecem critérios de acesso rígidos e vexatórios e o próprio salário mínimo é ignorado como parâmetro. Mais ainda: dada a orientação macroeconômica adotada pelo atual governo, em favor do grande capital (nacional e estrangeiro), as condições estruturais

⁹ Aliás, foi essa resistência à política econômica implantada por FHC e sua equipe, neoliberal e subordinada ao Consenso de Washington, que levou à vitória petista nas urnas em outubro de 2002 – acrescida de um suposto “projeto de mudança” –. Agora, com Lula na presidência (e o PT no governo federal), abre-se uma “nova conjuntura”, porque com a manutenção da prática neoliberal típica da era Cardoso (tão combatida no passado), deixou de existir uma forte oposição parlamentar e institucional – já que o essencial está garantido (Netto, 2004).

¹⁰ O Bolsa Família, criado no final de 2003, constitui um programa de transferência de renda para famílias pobres (com renda mensal, por pessoa, de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 60,00). É resultado da unificação de diversos programas que já existiam (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), porém com grande aumento de recursos e da cobertura.

que geram as desigualdades e a pobreza se mantêm intactas, logo, não há qualquer garantia de que as famílias beneficiadas pelo PBF não possam voltar à sua condição originária de pobreza absoluta – enquanto isso, a popularidade do presidente Lula, é claro, segue em ascensão.

Por um lado, o governo Lula dá continuidade à política econômica neoliberal – quer dizer: política de juros altos, geração de superávit fiscal, financeirização da economia, etc., em nome do “controle” da inflação e da famosa “estabilidade econômica” –. Por outro lado, e sob os aplausos da dupla FMI/BM, adere às políticas sociais focalizadas na pobreza extrema, enquanto restringe o investimento nas políticas sociais de caráter universal, em particular na seguridade social – mantendo, por exemplo, a DRU, Desvinculação das Receitas da União, que furta 20% dos recursos que deveriam ser destinados às políticas de proteção social, canalizando-os para o pagamento dos juros da dívida pública, externa e interna –. Diante desse quadro, Druck e Filgueiras (2007, p.32) não hesitam em afirmar que “[...] a política social do governo Lula, tal como a política econômica, é também de natureza liberal, coerente com o modelo econômico vigente e serve de instrumento poderoso de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade brasileira [...]”. Assim, ganha força a hipótese do “continuismo” entre o governo de Luis Inácio Lula da Silva e os mandatos de Fernando Henrique Cardoso – e isso pode nos levar a rever a idéia de “ambigüidade”.

Abstract: This article adresses to State and social policy in Brazil of the present times since the processes ocured in the years 1980 and 1990, and to that extension they have to interfered in the governmental action in the start of the XXI century. The hypotheses maintained are: 1) the so-called State "reform", and her implication in the social policies, configures a true return to the past in terms of rights and needs the most of the population; 2) the present government dispose of certain ambiguity, in the sense of that its proposals/actions, on the one hand, are more or less progressive (the SUAS, for example), on the another hand, are regressive and continuous of the “reform” (such as the State Foundations’ project). The goal is to carry out an analysis about State and social policy in Brazil, recuperating the processes occurred in the two last decades of the XX century and approaching illustrative cases of the ambiguity that happens in the Lula government.

Key words: State reform; social policy; SUAS; State Foundation.

Referências bibliográficas

- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Projeto Fundação Estatal: principais aspectos*. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2007.
- COSTA, L. C. *Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa: UEPG, 2006.
- DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v.10, n.1, p.24-34, jan./jun. 2007.
- FREITAS, R. de C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v.10, n.1, p.65-74, jan./jun. 2007.
- LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.87, p.76-95, set. 2006.
- MARQUES, R. M.; MENDES, Á. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v.10, n.1, p.15-23, jan./jun. 2007.
- MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.87, p.163-177, set. 2006.
- NETTO, J. P. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.79, p.5-26, set. 2004.
- PEREIRA, L. C. B. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 1999. p.67-116.
- SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.87, p.96-122, set. 2006.

