

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

NAARA DE LIMA CAMPOS

**TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA CONCEPÇÃO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

VITÓRIA

2012

NAARA DE LIMA CAMPOS

**TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA CONCEPÇÃO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social, na área de concentração Políticas sociais, subjetividade e movimentos sociais.

Orientador: Prof^a Dr^a Ana Targina Rodrigues Ferraz.

VITÓRIA

2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

- C198t Campos, Naara de Lima, 1986-
Tendências contemporâneas da política de assistência social : uma análise das transformações ocorridas na concepção de assistência social no Brasil / Naara de Lima Campos. – 2012.
174 f. : il.
- Orientadora: Ana Targina Rodrigues Ferraz.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.
1. Assistência social. 2. Política social. 3. Bem-estar social. I. Ferraz, Ana Targina Rodrigues. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

Programa de Pós-Graduação

**POLÍTICA
SOCIAL**
UFES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras
29075-910 – Vitória - ES - Brasil – Telefone: (27) 3335-2587

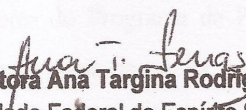
Naara de Lima Campos

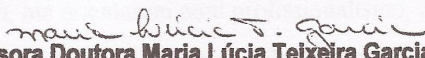
**“Tendências contemporâneas da política de Assistência Social:
uma análise das transformações ocorridas na concepção de
Assistência Social no Brasil”**


*Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-Graduação em Política Social da
Universidade Federal do Espírito Santo
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre em Política Social.*

Aprovado em 21 de setembro de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA


Professor Doutora Ana Targina Rodrigues Ferraz
Universidade Federal do Espírito Santo


Professora Doutora Maria Lúcia Teixeira Garcia
Universidade Federal do Espírito Santo


Professora Doutora Berenice Rojas Couto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Chegando ao fim, sinto que estou apenas começando. Um começo de refinamento das indagações, de novas indagações e de novas pesquisas. Cada dificuldade enfrentada no decorrer deste trabalho, foi importante para o meu crescimento pessoal e intelectual. Este foi um percurso que não realizei sozinha, muitos estiveram ao meu lado e por isso merecem meus profundos agradecimentos.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, minha fonte de vida.

Ao meu esposo, Robinho, meu grande amor e cúmplice em todos os momentos. Toda a sua dedicação e apoio me deram forças para prosseguir.

Agradeço à minha família que, durante todo o trajeto acadêmico, foi minha grande incentivadora e porto seguro. Aos meus pais e irmãos pela insistente dedicação e incentivo. Aos amigos pacientes às minhas ausências.

À minha querida orientadora Ana Targina que foi fundamental para o resultado deste trabalho, por todo seu conhecimento, compromisso e ética profissional. Ana, saiba que todo o seu esforço e dedicação no processo de orientação, motivou-me em continuar a pesquisa. Seu rigor teórico contribuiu para que eu me tornasse mais dedicada e qualificada enquanto profissional. Meus profundos agradecimentos pela parceria desses dois anos de caminhada.

Agradeço também, aos professores do Programa da Pós-Graduação em Política Social, em especial que contribuíram com esta etapa da minha formação acadêmica, Maurício Sabadini, Reinaldo Carcanholo, Izildo Leite, Lúcia Garcia (admiro muito!!!) e Paulo Nakatani. Mestres que, durante este percurso, me orientaram com profissionalismo, dedicação, respeito e também com muito carinho. Suas valiosas críticas e sugestões foram essenciais para a realização desta pesquisa.

À querida professora Rosa Stein da Universidade de Brasília, por todo carinho e disponibilidade em me ajudar. Sou grata por sua contribuição nesta pesquisa, desde o período da qualificação. Os seus direcionamentos foram fundamentais para o desenvolvimento e conclusão da pesquisa.

Aos amigos que fiz no mestrado, obrigada turma de 2010!!! Valeu, Célia, Mirella, Walber, Ariane, Adriana. Em especial preciso agradecer à minha querida amiga Aline Faé com quem pude partilhar todas as minhas inquietações e emoções, frutos do amadurecimento intelectual e profissional.

À Adriana Xavier Rodrigues e Keydma, responsáveis pela secretaria do Programa de Pós-Graduação, que muito colaboraram neste percurso.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) por quase dois anos de investimento financeiro através de uma bolsa de estudos que auxiliou nos custos materiais da pesquisa.

A todos que contribuíram direta e indiretamente na realização deste trabalho. **MUITO OBRIGADA!!!**

A gente tem que sair do sertão!

Mas só se sai do sertão

tomando conta dele a dentro...

Guimarães Rosa

RESUMO

O presente trabalho reúne os elementos que compõem a atual concepção de assistência social no Brasil, a partir da promulgação da constituição de 1988, quando a assistência social foi reconhecida pela primeira vez como direito de cidadania e dever legal do Estado, garantido pela Lei Suprema. Nesta lei, a assistência social pressupunha uma lógica de pleno emprego, destinada, portanto, prioritariamente aos incapazes para o trabalho. No entanto, em um contexto de desemprego estrutural esta passa a ser compreendida em termos de garantias de seguranças, buscando assumir a proteção social daqueles capazes para o trabalho, tendo em vista a deterioração do mercado de trabalho, restrição de oportunidades e de renda e o crescimento progressivo do desemprego e da informalidade. A ideia central é a de que se trata de uma descrição crítica da concepção de assistência social no Brasil, problematizando cada um de seus argumentos mais explícitos com o intuito de revelar uma intencionalidade vinculada à uma perspectiva de Estado. Utilizamos o termo concepção no sentido de conceber, pensar, sentir, entender ou interpretar algo. A assistência social, na atualidade, responde a um único processo que reúne aspectos históricos, econômicos, políticos, sociais e ideológicos e neste sentido, representa uma concepção de mundo e um projeto de sociedade, defendido pela classe dominante, pautado pela exploração do trabalho. A atual concepção de assistência social segue, portanto, uma nova forma de política social a partir da perspectiva de desenvolvimento humano e combate à pobreza em que a grande ênfase tem sido a de retirar as discussões e a intervenção na pobreza do âmbito da questão social, alocando-a nos indivíduos e em suas “incapacidades”. A assistência social ao assumir a responsabilidade ou coresponsabilidade no desenvolvimento de capacidades dos indivíduos sinaliza a tendência de uma nova concepção de bem-estar social.

Palavras chave: Assistência Social, Política Social e Bem-Estar Social

ABSTRACT

This work brings together the elements that compose the current conception of social assistance in Brazil, after the promulgation of the 1988 constitution when welfare was first recognized as a right of citizenship and legal duty of the state, guaranteed by the Supreme Law. In this law the welfare presupposed a logic of full employment, intended therefore unable to give priority to the job. However, in a context of structural unemployment that is understood in terms of security guarantees, seeking to take the social protection of those able to work, in view of the deterioration in the labor market, restricted opportunities and income and growth Progressive unemployment and informality. The central idea is that this is a critical description of the design of social assistance in Brazil, discussing each of their arguments more explicit in order to reveal an intentionality linked to a perspective of state. We use the term design in order to conceive, think, feel, understand or interpret something. Social assistance today, responds to a unique process that combines historical, economic, political, social and ideological in this sense, represents a world view and a social project, championed by the ruling class, guided by the exploitation of labor. The current conception of social assistance follows therefore a new form of social policy from the perspective of human development and poverty reduction in which great emphasis has been to withdraw discussions intervention in poverty and the scope of the social question, allocating the in individuals and in their "disability". Social assistance to take responsibility or co-responsibility in developing capacities of individuals indicates the tendency of a new conception of social welfare.

Keywords: Social Work, Social Policy and Social Welfare

LISTA DE SIGLAS

ABI - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA
ACESSUAS – PROGRAMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO
BBF – BENEFÍCIO BOLSA FAMÍLIA
BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
CF 1988 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
CIT- COMISSÃO INTERGESTORA TRIPARTITI
CLT - CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO
CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CNSS - CONSELHO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL
CONTAG - CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA
CRAS - CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
CREAS - CENTRO DE REFERENCIA ESPECIALIZADO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL
FGTS - FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO
FHC - FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
FLACSO - FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO CHILE
FNAS – FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
FUNABEM - FUNDAÇÃO NACIONAL DE BEM-ESTAR DO MENOR
FUNRURAL - FUNDO DO TRABALHADOR RURAL PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL
INPS - INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
INSS- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL
IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS
LBA - LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA
LOAS - LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
LOPS - LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
MAS – MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
MEB - MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO DE BASE
MUT - MOVIMENTO UNIFICADO DOS TRABALHADORES
NOB – NORMA OPERACIONAL BÁSICA
NOB-RH-SUAS - NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS

NOB-SUAS - NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

OAB - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

OEА - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

PAEFI – PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E APOIO ESPECIALIZADO À FAMÍLIA E INDIVÍDUOS

PAIF – PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL A FAMÍLIA E INDIVÍDUOS

PASEP - PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO

PETI – PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

PIS - O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL

PNAS - POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PND - PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

PSB – PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

PSE – PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

RMV - RENDA MENSAL VITALÍCIA

SAC – SERVIÇOS DE AÇÃO CONTINUADA

SEMAS - SECRETARIA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

SENAC - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL

SENAI - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL

SESC - COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO

SINPAS - SISTEMA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

SUAS - SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

SUS - SUAS SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

UNE - UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	38
3	ENTRE A FILANTROPIA E O DIREITO: A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO MUNDIAL E BRASILEIRO	42
3.1	A assistência social no contexto mundial	43
3.2	O caminho da assistência social no Brasil	52
3.2.1	Período laissezferiano: anterior a 1930	57
3.2.2	Período populista desenvolvimentista: 1930 a 1964	58
3.2.3	Período tecnocrático militar: 1964 a 1985	66
3.2.4	Período de transição democrática: 1985 a 1990	67
4	A ASSISTÊNCIA NO BRASIL A PARTIR DE 1988: DELIMITANDO E DEBATENDO SUA CONCEPÇÃO A PARTIR DA CARTA CONSTITUCIONAL	72
4.1	O Caráter da Assistência Social na Seguridade Social	72
4.2	Um olhar crítico sobre a Assistência Social: por uma nova concepção	79
4.3	A nova concepção de assistência social: Contribuições e desafios da CF de 88 e da LOAS	86
4.4	Tendências atuais da política social: o caso da assistência social	98
4.4.1	Tendências atuais da política social: o caso da assistência social no Brasil.....	107
5	A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATUALIDADE ENTRE O NOVO E O VELHO: A EMERGÊNCIA DE UMA “NOVA” CONCEPÇÃO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL?	116
5.1	Concepção: ênfase no desenvolvimento de capacidades para uma maior autonomia	117
5.2	Prioridades programáticas: enfrentamento à pobreza, ênfase na centralidade da família e no fortalecimento de vínculos	124
5.3	Prioridades financeiras: ênfase nos programas de transferência de renda	134
5.4	Conceitos utilizados: Autonomia, Protagonismo, Capacidades, Desenvolvimento, Sustentabilidade, Risco e Vulnerabilidade	144
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
7	REFERÊNCIAS	153
8	ANEXOS.....	159

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se inscreve na temática da assistência social e apresenta uma análise das transformações ocorridas na concepção de assistência social no Brasil.

A proposta deste estudo visa à ampliação dos conhecimentos obtidos sobre a área da assistência social, a partir de nossa inserção no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) na região de Maruípe, do município de Vitória, onde desenvolvemos a vivência teórico-prática, da disciplina de estágio supervisionado no segundo semestre de 2007, como estudante de graduação. Após essa experiência e, dado o nosso interesse pelo tema, realizamos em 2009 no CRAS da Região Centro, o trabalho de conclusão de curso que teve como objetivo investigar qual era a direção ideopolítica da prática profissional dos assistentes sociais daquela instituição, a partir do olhar dos usuários.

Dentre muitas outras verificações, o estudo permitiu constatar, a partir da percepção dos usuários, que a maioria das ações realizadas pelos profissionais de Serviço Social configuravam-se com características da prática profissional conservadora¹, apesar dos usuários identificarem também ações desempenhadas pelos profissionais que indicavam uma prática profissional em busca da ruptura com a herança conservadora, o que confirmou nosso pressuposto inicial, em consonância com Yazbeck (2000) sobre a coexistência na atualidade de práticas renovadas ao lado de “velhas” práticas. A atuação do profissional de Serviço Social está imersa em um conjunto de contradições que vão desde a relação contratual vivida por esse trabalhador até o trato das expressões da questão social de forma paliativa. Sendo assim, o trabalho profissional não depende somente da postura individual desse profissional, mas de toda uma conjuntura adversa que circunda a atuação. Este resultado aguçou nosso interesse em compreender com mais propriedade a área da assistência social, onde estavam inseridos os profissionais pesquisados.

A partir dessa primeira pesquisa, ainda como estudante de graduação, o interesse pelo tema da assistência social foi surgindo. A possibilidade de estar em campo observando a realidade,

¹ O objeto do serviço social nessa prática consiste na carência das classes subalternas e a problematização desse objeto é feita a partir do indivíduo e suas relações interpessoais, rotulando a população com o objetivo de manter a ordem vigente/integração social, responder às carências sociais, assistência ou promoção social. As metas dessa prática consistem na formação social, moral e intelectual da família, adequação do comportamento e valores sociais com referência no indivíduo através da realização de estudos das necessidades individuais, familiares e locais, aconselhamentos sociais, animação social, visitas domiciliares e encaminhamentos sociais.

conhecendo os usuários dos serviços assistenciais, os profissionais, bem como as estratégias de ação utilizadas nos programas e projetos desenvolvidos, foi fundamental para a construção de indagações acerca da política de assistência social. Naquele primeiro momento, os questionamentos eram sobre as estratégias de trabalho utilizadas pelos profissionais da instituição a partir do direcionamento da PNAS (2004), que se resumiam, na maioria das vezes em oficinas chamadas de “oficinas motivacionais”, mas que tinham por fim ensinar e auxiliar os participantes a desenvolverem habilidades produtivas para geração de renda. Ante as observações, os questionamentos iniciais eram sobre o papel ou a função da assistência social na atualidade.

Nossa inserção no mestrado acadêmico no início do ano de 2010 possibilitou um aprofundamento de nossos estudos, que permaneceram direcionados para a assistência social. A pesquisa aqui realizada se inscreve no âmbito das políticas de seguridade social e tem como objetivo identificar e analisar as transformações ocorridas na concepção da assistência social no Brasil, pós 88 e a partir da hegemonia do ideário neoliberal nos anos 1990.

Verifica-se na atualidade um crescente interesse pelo tema. Em levantamento realizado² através da Biblioteca digital brasileira de teses e dissertações³, foram encontrados quinhentos e noventa trabalhos (teses e dissertações) a partir do uso dos termos-chave “política de assistência social” e “assistência social”. Após o levantamento quantitativo foi realizada uma categorização dos trabalhos a fim de mapear as direções temáticas de pesquisa no âmbito da assistência social quando foram filtrados 254 trabalhos que se relacionavam a esta temática. Abaixo segue um quadro com as direções de pesquisa e suas porcentagens.

DIREÇÕES TEMÁTICAS DE PESQUISAS NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	Qtde	%
Benefícios da assistência social	39	15,5%
Política nacional de assistência social (PNAS) e o Sistema único de assistência social (SUAS)	34	13,4%
Criança, adolescente e juventude	32	12,5%
Processo de trabalho e/ou prática profissional do assistente social na assistência social	30	11,8%

² No segundo semestre de 2011.

³ A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa brasileiras e pode ser acessada através do site bdtd.ibict.br

Organizações não governamentais/organizações da sociedade civil/ entidades filantrópicas em interface com a assistência social	28	11%
Gestão da assistência social	19	7,5%
Controle social / participação popular/ conselhos e esfera pública	17	6,7%
Assistência social no âmbito da proteção social	15	5,9%
Assistência social e família	15	5,9%
Financiamento no âmbito da assistência social	11	4,3%
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	10	3,9%
Inclusão produtiva e educação profissional em sua interface com a assistência social	04	1,6%
TOTAL	254	100%

Quadro 1. Direções temáticas de pesquisas no âmbito da assistência social

Nosso estudo se mostra relevante uma vez que, apesar de reconhecermos em várias obras a existência do debate em torno da concepção de assistência social, até o momento, não foram localizados, a partir da revisão bibliográfica, trabalhos em que a análise das transformações sofridas na concepção de assistência social seja o foco central, possibilitando que esta pesquisa contribua originalmente para a discussão do tema.

Partimos do pressuposto de que têm ocorrido transformações na concepção e no papel da assistência social na atual conjuntura brasileira em que não há trabalho protegido para todos os cidadãos e se aprofundam formas de precarização do trabalho, no contexto de mudanças também no papel do Estado, particularmente em relação ao modelo de Estado configurado na Constituição Federal (CF) de 1988.

Desse modo, a assistência social a partir da PNAS já assume novos contornos se adequando a um movimento maior de ofensiva, para eliminar a condição de direito das políticas sociais. Soares (2010), leva-nos à reflexão de que atualmente se observa uma ofensiva ao trabalho, configurando-o hoje como um não direito e como um problema individual. Este ideário valida o caráter pontual, focalista e precário das políticas de geração de emprego e renda no Brasil, que buscam transformar desempregados em empreendedores.

A pesquisa tem relevância no âmbito acadêmico, à medida que contribuirá para o aprofundamento intelectual da compreensão da assistência social. Além da relevância

acadêmica, a pesquisa tem uma relevância social, por contribuir para a discussão de elementos que dizem respeito a um importante direito social. A pretensão aqui é apresentar indicativos que possam ser apropriados por gestores, formuladores, profissionais da área entre outros, no que tange à relação entre a assistência social e o trabalho, a fim de trazer elementos para a discussão. Neste sentido, acreditamos que tal estudo se faz importante para aprofundar o conhecimento e entender a direção ideopolítica de uma importante política de Seguridade Social. Para descrever e analisar as transformações ocorridas na concepção da assistência social e no modelo da política de assistência no Brasil, realizamos uma reconstrução de sua trajetória e, para tanto, é necessário desvendar a concepção de política social, de Estado, de pobreza e de trabalho que subjaz tal política. Utilizamos o termo concepção no sentido de conceber, pensar, sentir, entender ou interpretar algo.

A partir da promulgação da CF 1988, a assistência social é reconhecida pela primeira vez como direito de cidadania e dever legal do Estado, garantido pela Lei Suprema. Até então, as ações ditas de assistência social no Brasil eram executadas a partir de instituições públicas e privadas sem regulamentação e tinham caráter benemerente, filantrópico e de ajuda provisória aos incapacitados. Sendo assim, decorria de um dever moral da ajuda. Tais ações serviam até mesmo como instrumentos clientelistas aos poderes políticos. A noção de direito rompeu, mesmo que formalmente, com o status de ajuda e possibilitou a integração da assistência à seguridade social, ao lado da saúde e da previdência, unificando um campo de intervenção social, tornando-o mais organizado, homogêneo, lógico e descentralizado (BOSCHETTI, 2006).

Na elaboração da CF de 1988, colocou-se uma intensa disputa na definição de nosso modelo de seguridade social e o resultado foi o reforço do modelo previdenciário-assistencial de então, que situava a assistência social periféricamente ao lado das políticas ligadas diretamente ao trabalho. A previdência continuou condicionada à contribuição direta e a assistência social ficou com serviços focalizados em categorias limitadas, tendo como principal característica a incapacidade para o trabalho. Desse modo, afirma Boschetti (2006), o modelo previdenciário-assistencial se impôs definindo a proteção social. A autora continua dizendo:

A Constituição afirmou que a assistência social seria “prestada a quem dela necessitar” (artigo, 203). Entretanto, ao indicar suas diretrizes, ela limitou as funções da assistência social à proteção da maternidade, das crianças, dos idosos, dos adolescentes e dos inválidos. Em relação aos pobres capazes de trabalhar, a

Constituição reafirmou a clássica fórmula de garantia da assistência social via trabalho: “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (artigo 203, III). Sendo assim, não bastava ser pobre para ter direito à assistência social; era preciso ainda, não estar em (ou não ter) condições de trabalhar [...] (BOSCHETTI, 2006, p. 181).

Para a autora, o modelo previdenciário assistencial nestes moldes constitui para o Brasil um paradoxo, uma vez que nossa sociedade não se pauta por uma lógica de pleno emprego e possui um frágil assalariamento.

O processo de articulação do sistema de seguridade social se deu em um contexto de muitos obstáculos e divergências, entre os responsáveis pelas três políticas, entre os interesses e pressões corporativas, disputas de poder das instituições do governo e a posição liberal dos governos de José Sarney e Collor de Mello que assumiu o poder após a promulgação da Constituição. Desse modo, a formulação da legislação, principalmente no campo da assistência social, representou um processo de resistências e batalhas entre interesses antagônicos.

Estamos falando de tempos difíceis em que após a promulgação da CF de 1988, o país vive um momento de contra-reforma⁴ do Estado, que Behring (2003) denomina de um movimento desenfreado de redução das despesas públicas e fortalecimento do mercado, restringindo assim a seguridade social aprovada pela Constituição. A autora nos lembra que no contexto de contra-reforma, o Estado se ocupa das “[...] condições gerais de reprodução do capital e dos excessos cometidos, no cenário de barbárie que se instaura com o comando do mercado livre” [...] (BEHRING, 2003, p. 23). A entrada do país, do ponto de vista econômico, nos anos 1990 foi caracterizada pela autora da seguinte forma,

[...] um país destruído pela inflação [...] e que será fermento para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal, paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público; sem solução consistente para o problema do endividamento; e com uma situação social gravíssima [...] (BEHRING, 2003, p. 137)

Behring (2003), critica vários argumentos e ações que justificaram e caracterizaram a “reforma” do Estado. Um dos principais argumentos em prol da “reforma” do Estado, foi localizar a crise no âmbito estatal, o que possibilitou um empobrecimento do debate, uma vez

⁴ A autora usa o termo contra-reforma como forma de recusa a caracterizar como reforma os processos regressivos para as políticas públicas implementadas, a partir dos anos 90. Desse modo, para ela, trata-se de uma estratégia ideológica de ressemantificação, uma vez que o termo reforma sempre esteve ligado a princípios revolucionários e de equidade, a exemplo do Welfare-state do século XX.

que se estabeleceu uma única causa para a crise. No entanto, a crise não se originou no âmbito do Estado, mas tratou-se de uma crise do capital a partir dos anos 70, que pressionou para uma refuncionalização do Estado, a partir de transformações no mundo do trabalho e da produção, bem como da circulação e da regulação. Segundo a autora, as tentativas de manutenção das taxas de lucros do pós-guerra, passam pela reestruturação produtiva, pela mundialização do capital e pelo neoliberalismo. Outro elemento apontado pela autora sobre a “reforma” é que se tratou de uma escolha político-econômica e não de um caminho natural ante os acontecimentos econômicos, onde a escolha que se tem é de ajuste fiscal e de tornar o Estado “enxuto” para atender aos interesses do capital.

Behring (2003), aponta o programa de publicização como outro destaque da “reforma”. Esse programa se expressou pela criação de agências executivas, das organizações sociais e do terceiro setor para a execução de políticas públicas. Marcou ainda a “reforma”, a separação entre os processos de formulação e execução das políticas, provocando um verdadeiro desmonte das formas democráticas de gestão.

Nesse processo, o papel do Estado, no âmbito da proteção social, dá-se por ações seletivas, reducionistas, apenas para minimizar as consequências negativas dos programas de ajuste estrutural, redesenhando, desse modo, as ações sociais e as políticas sociais em geral acentuando suas insuficiências e precariedades, apesar do reconhecimento de direitos sociais afiançados pela CF de 1988. O chamado Estado Mínimo do projeto neoliberal, desta forma, avançou na contramão dos direitos sociais recém-conquistados (BEHRING, 2003).

É neste contexto de minimização do papel do Estado que se gestam as demais normatizações para a área da assistência social. No dia 16 de novembro de 1993, enfim, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/1993 e sancionada posteriormente pelo então presidente da República em 07 de dezembro deste mesmo ano (BOSCHETTI, 2006). A LOAS apresentou muitas características democráticas, como os princípios da descentralização, da participação e controle popular, no entanto, quanto ao direitos previstos, ela se constituiu restritivamente. É importante destacar que em julho de 2011 foi aprovada uma alteração na Loas de 1993, a partir da aprovação de uma nova Lei, a 12.435 de 06 de julho de 2011. Esta nova lei tem como objetivo adequar a legislação da assistência social a todas as demais normativas e diretrizes a partir da PNAS (2004) e do (SUAS), uma vez que ocorreram inúmeras construções teórico-políticas e programáticas em

torno da assistência social, a partir da PNAS e do SUAS. A maior novidade trazida por essa lei, diz respeito a formalizar legalmente o que já vem se construindo neste últimos anos na área da assistência social. Para fins de nossa pesquisa, utilizamos o texto da Lei de 1993, por termos definido como universo temporal da pesquisa documentos de 1988 a 2010.

É também neste contexto de crise do capital, avanço do neoliberalismo e da reestruturação produtiva que ocorre uma nova divisão internacional do trabalho e se aprofunda o processo de diferenciação de funções e especialização do trabalho, iniciado desde os anos 1940, com rebatimentos sobre a configuração da classe trabalhadora e sua organização. Em resposta a essa crise houve uma redefinição estrutural do padrão de acumulação capitalista vigente desde então (fordismo e keynesianismo) e se caminhou rumo a um novo padrão de acumulação chamado por Harvey (2005) de acumulação flexível:

A acumulação flexível como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]” (HARVEY, 2005, p. 140).

As transformações ocorridas a partir do novo padrão de acumulação foram de ordem tecnológica, produtiva, comercial e financeira e implicou efeitos drásticos ao “mundo do trabalho” em termos econômicos, políticos e sociais. Sendo assim, as mudanças em curso no mundo pós-crise, se originaram da reestruturação produtiva, da globalização e do neoliberalismo. O processo de reestruturação produtiva foi marcado pela lógica financeira, dominando o capital produtivo, subordinando este último à lógica financeira, acrescido de um novo padrão de racionalização econômica, com o aumento da produtividade do trabalho e um crescimento da acumulação financeira.

Para Alves (2000) ocorre um crescimento da produção industrial sem o incremento do emprego, as novas tecnologias e os novos padrões organizacionais a partir do toyotismo, tendem a não atender toda a parcela da população que está à procura de emprego. Além disso, a preponderância da financeirização da riqueza impulsiona o processo de valorização do capital a partir da redução do trabalho vivo. A subproletarização tardia constitui a nova

precariedade do trabalho assalariado, composta por trabalhadores assalariados em tempo parcial, temporários ou subcontratados (ALVES, 2000).

Desse modo, no cenário atual, nos aponta Antunes (2010), temos uma destrutividade, que se expressa por milhões realizando trabalhos parciais precarizados, na informalidade ou desempregados, em que cada vez mais o capital desemprega trabalhadores estáveis e os substitui por trabalhadores precarizados. O autor assinala a informalização do trabalho como um traço constitutivo e crescente da acumulação do capital na atualidade, aponta algumas modalidades de informalidade que coexistem na atual conjuntura, quais sejam: os trabalhadores informais tradicionais⁵, trabalhadores informais sem registro⁶ e os trabalhadores informais por conta própria⁷. A esses últimos queremos enfatizar para fins de nosso estudo, por entendermos que essa tem sido a modalidade de trabalho incentivada e propagandeada como a saída para o enfrentamento da pobreza e do desemprego, as mais fortes expressões da questão social⁸ no país, pelos programas de inclusão produtiva inseridos nas estratégias de ações da assistência social. Tratam-se de produtores simples de mercadorias, que ocupam áreas que não atraem investimentos capitalistas de maior proporção, a fim de atender a demanda por alguns bens e serviços. Esses trabalhadores contam com sua própria força de trabalho ou de familiares (ANTUNES, 2010).

Antunes (2010, p. 14), ressalta que “estamos vivenciando uma erosão do trabalho contratado e regulamentado, [...] e vendo sua substituição pelas diversas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário”, etc”. Ele demonstra como as cooperativas nasceram como instrumento de luta dos operários contra o desemprego e o fechamento das fábricas. Entretanto, atualmente falsas cooperativas são criadas pelo capital para servirem à pauperização das condições de remuneração e ao aumento da exploração da força de trabalho. Em suma, conclui o autor que a flexibilização e a informalização da força de trabalho são

⁵ Essa modalidade de trabalhadores é exemplificada por Antunes (2010), como aqueles que estão inseridos em atividades que requerem baixa capitalização, a fim de alcançar uma renda para consumo individual e familiar. Sendo assim, vivem de sua força de trabalho, podendo utilizar-se do auxílio de trabalho familiar ou de ajudantes temporários.

⁶ Esses, sem a contratualidade, passam da condição de assalariados com carteira assinada para a de assalariados sem carteira, e não têm acesso aos acordos coletivos de sua categoria (ANTUNES, 2010).

⁷ Podem ser definidos como uma variante de produtores simples de mercadorias, contando com sua própria força de trabalho ou de familiares e que podem inclusive subcontratar força de trabalho assalariada (ANTUNES, 2010).

⁸ Conforme Yamamoto (2008, p. 147) [...] As mais importantes expressões da questão social são: o retrocesso no emprego, a distribuição regressiva de renda e a ampliação da pobreza, acentuando as desigualdades nos extratos socioeconômicos, de gênero e localização geográfica urbana e rural, além de queda nos níveis educacionais dos jovens [...].

caminhos seguros, utilizados pelo capital, a fim de arquitetar e ampliar a intensificação, exploração e precarização estrutural do trabalho.

Frente ao cenário descrito, é crescente a difusão de políticas de geração de renda e ocupação, na esfera da agenda pública no que diz respeito, sobretudo, ao incentivo ao pequeno negócio e à qualificação, a despeito do pouco impacto em termos de efetiva fixação de negócios, conforme nos afirma Barbosa (2007). Tal perspectiva tem em suas bases a exaltação de um movimento de liberdade e independência do trabalhador.

[...] Argumenta-se que essas modalidades de trabalho subverteriam a opressão da condição de empregado subordinado como se o mercado não atingisse todos os espaços socioeconômicos e não submetesse a sua própria órbita as decisões e ações individuais [...] (CARVALHO, 2007, p. 28)

Dentro da lógica do mercado global, a autora afirma que não há igualdade entre os agentes econômicos, portanto as atividades de baixa competitividade assumem posição de submissão frente aos setores mais competitivos do mercado.

As tendências da atuação do Estado em termos de políticas públicas para lidar com a problemática do emprego no contexto de informalização e flexibilização do trabalho passa por programas de geração de emprego e renda, objetivando transformar em empreendedores bem sucedidos os desempregados e também os trabalhadores do setor informal. Na verdade, o que propõe o empreendedorismo é um desdobramento da ideologia e institucionalidade neoliberal, que se volta para a liberalização da economia e desregulamentações sociais. Desse modo, o empreendedorismo compõe uma nova cultura do trabalho individualista e não mais vinculada ao assalariamento (BARBOSA, 2007).

Desse modo, a pesquisa aqui realizada refere-se à análise das transformações na concepção de assistência social na atual conjuntura brasileira, em que não há trabalho protegido para todos os cidadãos e se aprofundam formas de precarização do trabalho, no contexto de mudanças também no papel do Estado, particularmente em relação ao modelo de Estado configurado na CF de 1988.

Constitui objetivo da Assistência Social, conforme estabelecido no Art. 2 da LOAS, em seu inciso III, a promoção da integração ao mercado de trabalho. Esta mesma lei, em seu Art. 25,

versa sobre os projetos de enfrentamento à pobreza e define que os programas e projetos de capacitação e inserção produtiva, caracterizam-se como ações de enfrentamento à pobreza. A lei institui que a forma de garantir meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria de condições de vida, dar-se-á através do subsídio financeiro e técnico.

Ainda, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004 ao definir os serviços de proteção básica, inclui programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento à pobreza. Constitui ainda um dos objetivos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁹ (MDS) promover políticas de inclusão produtiva para proporcionar a todos os brasileiros autonomia para sobreviver com dignidade¹⁰. Ainda de acordo com o que preconiza o MDS, a inclusão produtiva inicia-se a partir da criação de um ambiente institucional favorável para serem desenvolvidas iniciativas produtivas por parte da população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais e também de produtores independentes, unidades produtivas familiares e empreendimentos solidários. A partir dessas iniciativas, o MDS afirma pretender construir uma nova economia, segundo ele, inclusiva e sustentada.

De acordo com a PNAS (2004) a assistência é concebida como um direito à proteção social e tem um duplo efeito, qual seja: “[...] suprir sob dado padrão pré definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia [...]” (PNAS, 2004, p. 14). A ideia aqui é de que tal política não desenvolva ações assistencialistas ou de tutela, mas ações que capacitem o indivíduo para que ele tenha autonomia para resolver de forma individual sua situação de vida.

Tendo em vista o direcionamento dado às ações de Assistência Social, tal estudo analisou as transformações na concepção de assistência social que fundamenta toda a regulação da área. A assistência social foi pensada e estabelecida pela CF de 1988, de forma residual, apenas para as pessoas incapacitadas para o trabalho ou incapazes de prover o próprio sustento e, neste sentido, tendo por base uma sociedade com pleno emprego. Deste modo, dado o nosso histórico de frágil assalariamento e proteção ao trabalho, bem como o crescimento das mais

⁹ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conta com seis secretarias a Secretaria Executiva (SE), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (Saip), e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).

¹⁰ Informação extraída do site oficial do Ministério de Desenvolvimento Social, <http://www.mds.gov.br/inclusaoprodutiva>

variadas formas de precarização do trabalho, questionamos: qual tem sido o papel assumido pela assistência social na atualidade?

A pesquisa aqui realizada se inscreve no âmbito das políticas de seguridade social, mais especificamente no campo da Assistência Social. Essa política se regulamenta legalmente por definições estabelecidas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei de nº. 8742, de 07 de dezembro de 1993, modificada pela Lei de nº 12435 de julho de 2011, pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, no Sistema Único da Assistência Social – SUAS de 2005 e ainda pelas Normas Operacionais Básicas – NOB/SUAS 2005 e NOB/RH/SUAS de 2006 e a mais recente NOB/SUAS 2010, que versa sobre o aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços sócio-assistenciais.

A fim de entendermos o contexto histórico, econômico-político e ideológico em que se insere a pesquisa, vamos nas linhas que seguem discorrer brevemente sobre um fenômeno, o neoliberalismo, dada a sua persistente influência nos contextos sociais e muito particularmente no contexto brasileiro, universo de nossa análise.

Nos últimos anos do século XX e no início do século XXI, ressurgiu com grande intensidade um ideário que tem suas raízes mais profundas fincadas, durante os séculos XVII e XVIII, no chamado “liberalismo clássico”. Discorrer sobre o neoliberalismo faz-se necessário uma vez que mudanças ocorridas no mundo do trabalho, nas políticas econômicas fiscais e públicas, gestam-se a partir da década de 1970, com o seu surgimento.

Como marco da propagação das ideias neoliberais, podemos destacar uma reunião realizada em novembro de 1989, na capital dos Estados Unidos¹¹, ocasião em que se reuniram funcionários do governo norte-americano e dos organismos internacionais como o FMI, Banco Mundial, BID e ainda diversos economistas latino-americanos, com o objetivo de avaliar a implantação das reformas econômicas (neoliberais), desenvolvidas até então nos países latino americanos. A avaliação feita foi de “excelência” para as experiências realizadas e, desse modo, ratificou-se a proposta neoliberal “recomendada” pelos organismos financeiros norte americanos.

¹¹ Pablo Gentili descreve esse período como um momento de expressão política do neoliberalismo (GENTILI, 1998).

As conclusões dessa reunião foram denominadas, informalmente, Consenso de Washington. No entanto, a mensagem neoliberal que o Consenso de Washington propagandeou, já vinha sendo transmitida e implantada na Inglaterra, com a vitória eleitoral de Margareth Thatcher¹² em 1979 e ainda nos Estados Unidos, desde a administração de Ronald Reagan¹³, iniciada em 1980. Na América Latina, o receituário neoliberal havia sido experimentado pelo Chile em 1973, pelo Uruguai em 1974 e pela Argentina em 1976. O Brasil passa a implementar as reformas neoliberais somente na passagem da década de 80 para a década de 90 (CARCANHOLO, 2002).

A reunião apesar de ter apenas um caráter acadêmico de natureza informal e não deliberativa, foi importante em sua significação simbólica, uma vez que reuniu elementos antes dispersos e de diversas fontes, num único conjunto integrado, que, por ter sido “bem avaliado”, pôde prosseguir sem pestanejar, com uma visão de supremacia do mercado e enfatizando as deficiências do Estado (BATISTA, 1994).

Dentre as propostas do Consenso de Washington, que viriam acompanhadas de reformas, encontravam-se: 1) Disciplina Fiscal, através da qual, o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando, com isso, o déficit público; 2) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3) Reforma Tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) Liberalização Financeira, com o fim das restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais; 5) Taxas de câmbio competitivas; 6) Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos às exportações, visando a impulsionar a globalização da economia; 7) Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo Investimento Externo Direto (IED); 8) Privatização, com a venda de empresas estatais; 9) Desregulamentação com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10) Propriedade Intelectual (BATISTA, 1994), (CARCANHOLO, 2002).

¹² Durante o governo de Thatcher, a economia da Inglaterra vivenciou um processo de liberalização, concentração monetária com elevadas taxas de juros, redução dos impostos sobre as grandes fortunas, abolição de controles sobre os fluxos financeiros, privatizações, combate às greves por meio de legislações antissindicais e corte nos gastos sociais (CARCANHOLO, 1997).

¹³ A administração de Reagan ficou conhecida como economia da oferta, implementou o mesmo tipo da política Thatcheriana, mas com particularidade elevou o déficit público, por conta de uma corrida armamentista, o que provocou um déficit no balanço de pagamentos (CARCANHOLO, 1997).

Toda essa receita promovia claramente a redução do Estado e abertura total dos mercados. O que se observou, desde então, foi uma aplicação das políticas/reformas neoliberais com ênfase e sem resistência, muito mais nos países da América Latina do que nos Países Centrais (CARCANHOLO, 2002).

Os dirigentes latino-americanos, muitos com formação clássica monetarista nas escolas de Chicago¹⁴ e Harvard, acreditaram que as crises enfrentadas pelos países naquele momento, principalmente nas décadas de 70 e 80, davam-se única e exclusivamente por motivos internos devido às equivocadas políticas nacionalistas, desse modo, defenderam como solução a “inovação” trazida pelas reformas neoliberais. Havia segundo Batista (1994), um monopólio no debate acadêmico do continente quanto à adesão às ideias neoliberais e ainda a imprensa taxava como “retrógrado” e “dinossauro” quem não aderisse a tais ideias:

A imprensa, por meio de editoriais ou de articulistas entusiastas do novo velho credo, alguns de passado esquerdista, colocaria na defensiva todos os que não se dispusessem a aderir à autodenominada “modernização pelo mercado”, qualificando-os automaticamente como retrógrados ou “dinossauros” [...] (BATISTA, 1994, p. 7).

Mas, o que teria facilitado o revigoramento e a disseminação das ideias neoliberais? Acreditamos, assim como muitos estudiosos do tema, que o colapso do Socialismo real e do Comunismo na Europa Central, a crise econômica dos principais países capitalistas industrializados, a partir dos anos 70 e a crise da dívida dos países do terceiro Mundo nos anos 80 influenciaram significativamente a propagação de tais ideias.

O marketing das ideias liberais foi muito bem feito, sob um discurso de modernidade e coragem por parte de seus líderes. Iniciou-se o discurso de falência do Estado, sendo esse visto agora como incapaz de formular políticas macroeconômicas, monetária e fiscal, ficando a cargo dos organismos internacionais essa difícil responsabilidade. “[...] Sob a invocação de slogans charmosos - globalização, transnacionalização - assume-se na América latina, no discurso e na ação, postura da dependência extrema virtualmente e total” (BATISTA, 1994, p.9).

¹⁴ Conforme afirma Toussaint (2002, p. 244), “[...] A corrente neoliberal fez da Universidade de Chicago um dos seus bastiões [...]”.

A ideia de não perder o “trem da história” sustentava as proposições em prol da globalização e a implantação das políticas neoliberais. Essa ideia de modernização bastante difundida, segundo Carcanholo (1997 p.201), faz com que o neoliberalismo “[...] deixe de ser um mero receituário de políticas para se transformar em algo mais complexo: uma ideologia neoliberal [...]”.

Uma das premissas neoliberal é apresentar como incompatíveis o nacionalismo e o livre mercado e também, de outro lado, afirmar a correlação necessária entre liberalismo econômico e político. No entanto, o que se observa é uma subordinação, se necessária, do político ao econômico, haja vista os exemplos do Chile e do México, países que vivenciaram reformas neoliberais sob regimes políticos autoritários. Assim, a modernização da América Latina deveria seguir a seguinte ordem: primeiro reforma econômica e depois democracia. “[...] A democracia não seria, então, um meio para se chegar ao desenvolvimento econômico e social, mas um subproduto do neoliberalismo econômico [...]” (BATISTA, 1994, p.11).

Carcanholo (1997) nota a necessidade de o Estado Neoliberal ser um “Estado Forte” para propagar e assegurar a política de liberalização do comércio e de capitais, conforme requer a política neoliberal. O “Estado Forte” desmistifica um pouco a ideia de que as políticas recomendadas são totalmente desestatizantes:

[...] Ganharão as nações que não impedirem esse livre movimento, além disso, criarem condições para que essa liberalização ocorra da forma mais “natural” possível. [...] [...] propõe-se, como a melhor forma de adequar-se a esta “nova” realidade, um Estado suficientemente forte para romper o poder dos sindicatos, a controlar os fluxos monetários e a implementar as necessárias reformas fiscais, previdenciárias e administrativas (CARCANHOLO, 1997, p.201).

As contradições encontradas entre a receita neoliberal e o que de fato aconteceu e acontece são inúmeras. A ideia de soberania absoluta do mercado se vê desmantelada, uma vez que são cada vez mais presentes as “economias mistas de mercado” com um crescente aumento das despesas no setor público. Para minimizar os tributos, esses se tornam menos progressivos quanto à renda e aumenta a contribuição dos impostos indiretos. Fato que cooperou ainda mais para a desigualdade na distribuição de renda, principalmente, na América Latina.

Em nome da eficiência da gestão privada, defendeu-se a privatização, o que, em certos casos, efetivou apenas como desnacionalização. Com relação à abertura dos mercados, o que se

observou na abertura ocorrida nos países de primeiro mundo foi bem diferente da incidida aqui na América latina, de forma extremamente unilateral e imediata dos mercados. Enfim, percebe-se que muitas das medidas colocadas em prática nos países periféricos em nome ou em busca de uma modernidade não ecoaram nos países centrais, de onde veio a inspiração (BATISTA, 1994).

De acordo com a ideologia neoliberal, os problemas sociais devem ser melhor administrados, dentro da lógica da gestão empresarial. No entanto, conforme afirma Batista (1994), era difícil ignorar o alastramento da miséria na América Latina liberalizada, pois os próprios organismos internacionais responsáveis por tais reformas, incluíram no pacote de medidas para concessões de ajuda internacional, um compromisso por parte dos Estados Nacionais com programas e projetos de combate à pobreza.

O próprio Banco Mundial propõe uma política focalizada em detrimento do enfrentamento dos determinantes estruturais que caracterizam tal fenômeno. De acordo com o Banco Mundial, os pobres são os incapazes de se integrar ao mercado de trabalho. Dessa forma, a pobreza acaba sendo vista como fracasso individual¹⁵. Para levar a cabo as reformas do Estado, Batista (1994), afirma que houve um desmonte progressivo do setor público e foi estimulada a mobilização das organizações não-governamentais estrangeiras, para gerir o combate à miséria na América Latina.

A América Latina se encontrava endividada desde os anos 70 e tinha como credor o sistema financeiro privado internacional que punha normas de regulamentação a serem seguidas pelos seus devedores. Arruda (1999) destaca o endividamento externo da América latina¹⁶ no período 1985-1996, justamente no momento exato da difusão das ideias do Consenso de Washington na região: “Em 1985, a América Latina tinha uma dívida externa de 390 bilhões de dólares. Em 1996, apesar de ter sido pago muitos bilhões nestes 12 anos, ela havia subido para 657 bilhões de dólares” (ARRUDA, 1999, p.12). O neoliberalismo provocou um

¹⁵ Leite (2009) sintetizou como o Banco Mundial vem interpretando os pobres a partir de seus relatórios sobre o desenvolvimento mundial, de 1990, de 2000-2001 e, o mais recente, de 2006. Primeiramente, o Banco Mundial faz menção à incapacidade dos indivíduos de atingir um padrão de vida mínimo, cabe então ao Estado efetuar políticas focalizadas a esses segmentos populacionais. Num outro momento, fala-se em ausência de capacidade humana, e a proposta é de que o Estado atue com vistas a aumentar as capacidades humanas dos pobres. Finalmente, no estudo realizado em 2006, a ênfase das incapacidades de serem empregados, empreendedores e consumidores dá-se pela falta de capital humano.

¹⁶ “A dívida externa brasileira em 1985 passava de US\$ 105 bilhões. Entre 1985 e 1998, o Brasil pagou US\$ 282 bilhões de juros e amortizações. Só de juros a conta foi de US\$ 126 bilhões. Assim mesmo, em 1998, tal dívida cresceu para US\$ 230 bilhões” (ARRUDA, 1999, p.12).

escancaramento das economias latino-americanas, por meio de um processo em que se usou muito mais de persuasão do que de pressão. Reside aí o motivo da dificuldade de combatê-lo.

Perry Anderson sobre o neoliberalismo disse:

[...] Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando, ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje [...] (ANDERSON, 1995, p.23).

O Brasil experimenta, de fato, a adesão ao modelo neoliberal consolidado pelo Consenso de Washington, a partir do governo Collor de Mello. Tal presidente esteve comprometido tanto na sua campanha quanto no seu discurso de posse com uma plataforma neoliberal alinhada aos Estados Unidos. A partir de recomendações do Banco Mundial, houve a liberalização do regime de importações por meio de um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro. No entanto, em seu primeiro ano no poder, Collor tentou agir autonomamente no que tange à política macroeconômica e à dívida externa, implementando o Plano Collor. Tal plano não foi bem recebido pela comunidade financeira internacional por seu caráter autônomo e heterodoxo (BATISTA, 1994).

Com o desmoronamento de sua política macroeconômica, Collor foi obrigado, rapidamente, a aderir a uma política macro definida a partir das condições estabelecidas pelos credores. Collor, de um golpe só

[...] eliminou todos os obstáculos não - tarifários e iniciou um processo de redução acelerada das barreiras tarifárias. Tudo isso em plena recessão e sem preocupação de buscar contrapartidas para os produtos brasileiros nos mercados externos nem de dotar o país de um mecanismo de salvaguardas contra práticas desleais de comércio de nossos competidores [...] (BATISTA, 1994, p. 28).

Ainda, prosseguindo com o seu plano, Collor levou adiante um modelo de integração sub-regional, desconsiderando as necessidades normais de ajustamento de importantes setores da economia brasileira para as novas condições de competição. O Mercosul, e os acordos internacionais que o tornaram possível, representou um mecanismo por meio do qual Collor buscou consolidar o processo de liberalização comercial iniciado por via unilateral (BATISTA, 1994).

Chega-se ao colapso do governo Collor, e com ele a suposta queda dos mecanismos neoliberais para o Brasil. Mas, na verdade, como afirma Batista (1994, p. 28), as linhas neoliberais sobreviveram ao seu impeachment, e: “[...] persiste com bastante ímpeto a ideologia do desarmamento comercial unilateral – a autodenominada inserção competitiva no mundo a partir de uma integração aberta no Mercosul, em que se empenhou o presidente afastado”.

É importante destacar que o neoliberalismo no Brasil foi desenhando o seu projeto no processo de lutas sociais. A classe trabalhadora esteve presente e empreendeu lutas contra o projeto em andamento, mas ele foi se tornando hegemônico em seu processo de implementação (FILGUEIRAS, 2006b).

Desse modo, o neoliberalismo continuou a imperar fortemente no cenário político e econômico brasileiro, intensamente apoiado pela imprensa e pela elite intelectual de direita. O argumento principal era o de que não existia alternativa à proposta neoliberal, a única capaz de modernizar o país e não nos deixar perder “o trem da história.” (BATISTA, 1994).

Nos governos posteriores de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, vive-se um processo de aprofundamento do modelo econômico que Filgueiras¹⁷ (2006b) chama de liberal periférico¹⁸. Tais governos mesmo mantendo-se afinados ao modelo neoliberal tiveram as suas políticas econômicas e dinâmicas macroeconômicas modificadas ao longo do período de tais gestões, modificações mais nítidas como veremos ocorreram entre o primeiro governo de FHC e o seu segundo governo.

O primeiro mandato de FHC foi marcado inicialmente pela estratégia do plano real de estabilização monetária, que para além de uma estratégia de combate à inflação, combinou reformas estruturais de caráter liberal. Tais reformas puderam ser notadas nas relações entre capital/trabalho, quando se observou um processo de precarização do trabalho em favor do capital; na perda de hegemonia do capital industrial para o capital financeiro; na abertura

¹⁷ Esse autor será bastante utilizado a partir de um de seus trabalhos intitulado, “Bloco de poder e política econômica no governo Lula”, uma versão preliminar datada de 2006a.

¹⁸ Segundo Filgueiras (2006b, p. 180), “[...] o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país, e que é diferente das dos demais países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo [...]”.

comercial e financeira; nas privatizações e no processo de concentração e centralização de capitais de natureza parasitária (FILGUEIRAS, 2006a).

A dinâmica macroeconômica oriunda do plano Real e de sua política econômica teve, desse modo, como característica, uma profunda instabilidade, uma vez que a abertura comercial gerou crescentes déficits nas balanças comerciais e de transação correntes, o que fez com que, para assegurar a manutenção do câmbio, o governo oferecesse títulos públicos com rendimentos acima da média internacional. Esse processo gerou um endividamento externo e interno do setor privado nacional, bem como também do Estado. Somando-se a isso as taxas de juros altas estimularam o investimento financeiro em detrimento de investimentos produtivos o que gerou desemprego e precarização dos postos de trabalho (FILGUEIRAS, 2006a).

Diante dos acontecimentos listados acima, define Filgueiras (2006a), que os primeiros quatro anos de políticas neoliberais do governo de FHC somente reforçaram a característica que marca e estrutura o modelo liberal periférico:

[...] instabilidade congênita, que [...] pode ser minorada, mas não superada. Na sua forma mais “pura”, com predomínio absoluto do capital financeiro, só pode se manter nos diversos países da América Latina – ainda assim com reiteradas crises arrasadoras – enquanto durou o ciclo de privatizações das empresas públicas na região e o fluxo de capitais internacionais foram abundantes (FILGUEIRAS, 2006a, p. 6).

No segundo governo de FHC, ocorreu uma mudança na estratégia de combate à inflação, agora a tática se deu por meio de câmbio flutuante (com influência direta sobre a instabilidade das taxas de crescimento) e uma política de ajuste fiscal permanente. A meta da inflação foi pré-estabelecida a um nível bastante baixo e as taxas de juros permaneceram altas, isso provocou um aumento ainda maior da especulação financeira e uma queda nos investimentos produtivos. O resultado foi um baixo crescimento do PIB e uma elevação nas taxas de desemprego (FILGUEIRAS, 2006a),

[...] O resultado final desse círculo vicioso, além de uma grande elevação da carga tributária – para compensar o baixo crescimento do PIB, que limita a arrecadação do Estado – é a manutenção permanente de uma taxa de juros elevada e de grandes superávits fiscais. Ambos com impactos deletérios sobre o crescimento, o emprego e a distribuição de renda (FILGUEIRAS, 2006a, p. 7).

Filgueiras (2006a) afirma que houve uma peculiar continuidade do segundo governo FHC no governo Lula, em que se manteve o mesmo modelo econômico, a mesma política macroeconômica e a mesma política social. Para o autor, o que representou tal continuidade foi a permanência do mesmo bloco de poder dominante, sob a direção política do capital financeiro. Além disso, esse autor aponta como fator de continuidade do modelo econômico o processo de “transformismo”¹⁹ que viveu Lula e as principais lideranças do PT.

O governo Lula, mesmo dando continuidade às reformas neoliberais²⁰, com a mesma política econômica do governo anterior, sem modificar a inserção do Brasil na economia mundial, vivenciou um momento de conjuntura internacional muito favorável, o que propiciou níveis positivos na balança comercial. Em contrapartida, o desempenho econômico interno se tornou medíocre e perpetuou a inserção internacional do país apoiada em produtos industriais de baixo e médio teor tecnológico e na exportação de produtos primários, ou seja, “[...] do ponto de vista estrutural, a política econômica reforça um padrão de especialização produtiva que tende a distanciar o Brasil ainda mais dos países desenvolvidos e mesmo de outros países periféricos” (FILGUEIRAS, 2006a, p.13).

No campo da política social, a partir do neoliberalismo, as características universalistas e redistributivas da Política Social foram transformadas pelas estratégias de extração dos super lucros, desenvolvendo-se, assim, a redução de direitos, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias direcionadas para lidar com os efeitos mais perversos da crise. Prevalecendo, nessa lógica, o trinômio neoliberal de desmonte das políticas sociais que são a privatização, a focalização e a descentralização de tais políticas, ocorrendo a transferência de responsabilidade do Estado para a Sociedade Civil (BEHRING e BOSCHETT, 2007).

¹⁹ Para Carlos Nelson Coutinho, transformismo é o fenômeno de cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas, buscando excluí-las de todo efetivo protagonismo nos processos de transformação social. Para uma análise aprofundada ver Coutinho (1989).

²⁰ Lula implementou a reforma da previdência dos servidores públicos, iniciou uma reforma sindical e uma reforma das leis trabalhistas, alterou a constituição para facilitar a independência do banco Central, aprovou a lei de parceria público privadas, a fim de iniciar uma nova fase de privatizações no país e reforçou as políticas sociais focalizadas (FILGUEIRAS, 2006b).

Conforme Montañó (2001) este movimento configurou-se como uma nova forma de lidar com a “questão social²¹”, utilizando para tanto dois argumentos. Um primeiro, que enfatizava a crise e a suposta escassez de recursos, a fim de legitimar a desresponsabilização social do Estado e, desse modo, a expansão dos serviços comerciais alocado na sociedade civil e um segundo, que afirmava a existência na atualidade de uma “nova questão social” implicando, diante disso, em um novo tratamento à “questão social” mais adequado às questões atuais. No entanto, frisa o autor que “[...] a “questão social”- que expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classe, a desigual participação na distribuição de riqueza social - continua inalterada [...]”(MONTAÑO, 2001, p. 54). Para ele, o que se apresenta na realidade é o surgimento de novas expressões ou manifestações da “questão social”. Da mesma forma, afirma Iamamoto

[...] constata-se hoje uma renovação da “velha questão social”, inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas na sociedade contemporânea, aprofundando suas contradições e assumindo novas expressões na atualidade. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o sustentam [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 164).

A “questão social” no contexto de Welfare State era alvo de políticas sociais internas à ordem econômico-política e configuravam-se como uma resposta política e não somente repressiva, ao passo que no novo contexto de neoliberalismo as políticas sociais apresentam tendências externas à ordem social e a satisfação do Bem Estar Social torna-se pertencente ao âmbito privado, imediato e individual (MONTAÑO, 2001).

[...] O projeto neoliberal, que confecciona esta nova modalidade de resposta à “questão social”, quer acabar com a condição de *direito* das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter *universalista*, com a igualdade de acesso, com a base de *solidariedade e responsabilidade social e diferencial* (todos contribuem com seu financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um). Cria-se em substituição, uma modalidade polimórfica de respostas às necessidades individuais, diferente segundo o poder aquisitivo de cada um. Tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópico/voluntária ou um serviço comercializável assim como a qualidade do serviço responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar à focalização e descentralização, a “solidariedade social”

²¹ Entendemos a questão social conforme Iamamoto (2008, p. 155) inseparável da sociabilidade capitalista e das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado na expansão monopolista do capital. “[...] A gênese da *questão social* na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos [...]”. A autora afirma que a questão social reúne o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais e neste sentido assume configurações objetivas que condicionam a vida dos indivíduos sociais assim como dimensões subjetivas oriundas das ações dos sujeitos sociais na construção da história. Em suma, concordando com a ideia da autora, afirmamos que, a questão social é a expressão de uma arena de lutas políticas e culturais em que disputam projetos societários com diferentes interesses de classe para a condução das políticas econômicas e sociais, em cada contexto nacional.

passa a ser localizada, pontual, identificada à auto-ajuda e ajuda mútua (MONTAÑO, 2001 p. 55).

Desse modo, as alterações quanto a orientação ao novo tratamento da questão social, passam pela retirada das políticas sociais dos limites do Estado, privatizando-as e transferindo-as para o mercado ou alocando-as na sociedade civil; pela focalização das políticas que ainda se encontram na órbita do Estado, dirigindo-as para setores com carências pontuais e pela descentralização administrativa, que tem representado mais uma desconcentração financeira e executiva, com a manutenção da centralização normativa e política. Contrapondo-se à incondicionalidade, unicidade e universalidade, respostas típicas do modelo Keynesiano à “questão social”. O novo tratamento dispensado, a partir do neoliberalismo, passa por três tipos de resposta, quais sejam: a precária intervenção estatal, o que o autor chama de **precarização**; a **re-mercantilização**, ao lado da **re-filantropização** da “questão social” (MONTAÑO, 2001).

A precarização das políticas sociais representa sua manutenção com baixo ou nenhum investimento na ampliação de recursos financeiros, renovação de equipamentos, aquisição de novos e ampliação do quadro de trabalhadores criando, assim, condições para um processo de focalização e descentralização como um “tipo de *resposta do Estado* à “questão social” fundamentalmente dirigido às *populações mais carentes*” (MONTAÑO, 2001, p.56).

Como justificativa para esse processo de focalização, aponta-se a crise financeira e fiscal do Estado e sua impossibilidade de financiar um conjunto amplo de políticas universalistas de Seguridade Social, afirma-se que é necessário e conveniente focalizar os serviços nos mais pobres, pois os recursos estatais são “escassos”. Essa medida contraria o princípio universalista das Políticas Sociais, o direito dos cidadãos ao acesso a essas políticas, tendo como conseqüências uma queda na qualidade dos serviços. (MONTAÑO, 2008). Sobre isso Filgueiras (2006a) complementa,

Esse casamento entre políticas econômicas ortodoxas e políticas focalizadas de combate à pobreza, vem acompanhado [...] da redução das políticas públicas universais; a lógica é de que o Estado deve dirigir suas ações aos mais pobres e miseráveis – conforme o estabelecimento de uma linha de pobreza minimalista, empurrando os demais para a contratação de serviços no mercado (saúde, educação e previdência principalmente) (FILGUEIRAS, 2006a, p.14).

Em contrapartida a isso, ele complementa que há uma brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas. A exemplo disso, temos os recursos que foram direcionados para o pagamento da dívida pública.

Já o processo de descentralização das políticas sociais estabelece um partilhamento de poder entre as esferas públicas, mas apenas como transferência de responsabilidades para as demais esferas do governo ou das instituições privadas (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Dessa forma, quando se enfatiza o processo de descentralização das Políticas Sociais estatais, é relevante recuperar a discussão realizada por Montaño (2008, p. 192), ao analisar que,

[...] elas são também descentralizadas administrativamente o que implica apenas em uma desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política. Ou seja, a dita “descentralização” da atividade social do Estado, fundamentalmente realizada pela “municipalização” e transferência para as organizações locais do chamado “terceiro setor”, tem sido realizada apenas no nível do gerenciamento, e não da sua gestão, e sem a necessária centralidade financeira [...]

A re-mercantilização e re-filantropização são os caminhos seguidos pelo processo de privatização das políticas sociais. Montañó utilizando LAURELL (1995) afirma que

A privatização de políticas sociais só interessa na medida em que possam ser convertidas em processo econômico rentável; aquelas atividades ou serviços assistenciais ou funções assistências que não represente um lucro interessante para a “iniciativa privada” serão mantidas no Estado, serão transferidas para o “Terceiro Setor” ou diretamente eliminadas (MONTAÑO, 2008, p. 190).

Nesse cenário de privatização das Políticas Sociais, ocorre a re-mercantilização dos serviços sociais, sendo esses transformados em mercadorias dirigidas aos cidadãos plenamente integrados à sociedade capitalista. São “[...] traspassados para o mercado e vendidos ao consumidor, como uma nova forma de apropriação da mais valia do trabalhador [...]” (MONTAÑO, 2001 p. 56).

A re-filantropização das respostas à “questão social” ocorre à medida que uma grande parcela da população fica desprotegida pelo Estado em decorrência dos processos de precarização, focalização e descentralização das políticas sociais e deste modo, transfere-se para a “sociedade civil” a assistência a esse enorme contingente de desprotegidos mediante práticas voluntárias, de ajuda mútua ou de auto-ajuda, justificando a existência de um “terceiro

setor²²” para atender a população “excluída” ou “integrada” parcialmente pelo Estado. Para Montañó (2001, p. 56), este setor se “[...] constitui como “uma luva” na mão do projeto neoliberal”. O sistema capitalista de produção tem transformado todas as relações sociais, instituições, indivíduos e valores em meios para a acumulação capitalista e a reprodução das relações sociais, a fim de alcançar a acumulação ampliada do capital (MONTAÑO, 2001).

Todas as mudanças pelas quais passaram as sociedades capitalistas a partir da hegemonia neoliberal sinalizam um processo de reconfiguração do papel do Estado, modificando profundamente o modelo de Estado de Bem Estar construído nos anos de 1940 nos países europeus. É neste contexto de precarização e reordenamento das ações do Estado no enfrentamento das expressões da questão social, que se inserem nossas preocupações.

Conforme MOSER (2010) está em vigor no contexto europeu uma nova geração de políticas sociais governadas pela lógica da ativação, voltadas prioritariamente para a inserção das pessoas no mercado de trabalho. Essas políticas fazem parte de um processo de desestruturação do modelo de provisão de direitos sociais implantado no pós-guerra - welfare, para um novo modelo de regulação estatal - o workfare - que se sustenta na exigência de participação dos cidadãos em medidas de ativação voltadas ao mercado de trabalho.

As características desse novo tipo de abordagem das políticas sociais perpassam pela oposição à prática ou cultura da dependência por parte dos beneficiários em relação ao Estado; são contrárias as políticas compensatórias ou passivas, pois essas são entendidas como um desincentivo à busca de um emprego; creditam ao emprego a possibilidade de inclusão social; estabelecem exigências relacionadas à busca de um emprego em contrapartida aos benefícios recebidos; perpetuam medidas disciplinares e punitivas diante do não cumprimento das exigências estabelecidas; orientam-se pela restrição da responsabilidade estatal quanto à intervenção no social; valorizam a empregabilidade como atributo individual, entre outras características (MOSER, 2010).

Para MOSER (2010),

²² “[...] o chamado “terceiro setor”, numa perspectiva crítica e de totalidade, refere-se a um fenômeno real, ao mesmo tempo inserido e produto da reestruturação do capital, pautado nos princípios neoliberais: um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta à “questão social”, seguindo os valores da solidariedade local, auto-ajuda e da ajuda mútua” (MONTAÑO, 2008, p. 186).

[...] essa lógica é portadora de conteúdos políticos, morais, culturais que orientam uma nova geração de políticas sociais fundamentadas em programas, projetos e ações que valorizam práticas disciplinadoras, redistribuições e obrigatoriedades, perpetuam a perspectiva de um Estado social ativo, numa sociedade que busca respostas diante da crise da sociedade salarial e do desemprego, que se tornou estrutural (MOSER, p. 11).

Apesar de a realidade narrada tratar-se do contexto vivido nos países europeus, a autora sinaliza que em recentes pesquisas em municípios do oeste catarinense foram encontradas características do Workfare no desenvolvimento de programas assistenciais e seus efeitos relacionados ao trabalho.

Na Dinamarca, país de alto desenvolvimento do Welfare State, o processo tem sido a combinação de mercado de trabalho flexível, em que há grande liberdade por parte dos empregadores para despedir os trabalhadores, com benefícios generosos de bem-estar. A base para esse novo modelo, chamado de “flexicurity” tem sido também as políticas ativas de mercado de trabalho.

A partir da nova Lei da Assistência Social dinamarquesa, de 1997, fortaleceu-se o mercado de trabalho ativo com ênfase na obrigação dos requerentes dos benefícios assistenciais em participar de alguma atividade organizada ou relacionada à municipalidade.

A elegibilidade para a Assistência Social, seja sob a forma de serviços ou transferências, está [...], sujeita a meios, necessidades e teste de trabalho; ela é discriminatória, isto é, é um sistema clientelista. Os beneficiários têm obrigatoriedade de passar por atividades como educação, treinamento, workfare, etc [...] (ABRAHAMSON, 2009, p. 248).

As experiências vividas pelos países europeus têm sido referências importantes para a formulação da política e programas assistenciais no Brasil. Para compreender o objeto de estudo desse trabalho levantamos as seguintes questões: tendo sido a assistência social, dentro do Estado de Bem Estar, concebida a partir da lógica do pleno emprego, destinada, portanto, prioritariamente aos incapazes para o trabalho, que papel esta política passa a cumprir num contexto de desemprego estrutural permanente? A quem serão dirigidas as ações da assistência social numa situação de precarização e instabilidade permanente para os capazes para o trabalho? Ela muda a sua concepção e visa ao atendimento não apenas dos incapazes para o trabalho, mas sim todos aqueles que mesmos capazes para o trabalho não encontram emprego e mais ainda, ela assume a função de inseri-los produtivamente no mercado? Que

modelo de Bem Estar social está em construção no Brasil hoje? Estaríamos vivenciando um processo de transição do modelo de Welfare State, preconizado na carta de 1988, para um modelo semelhante ao Workfare?

Diante dessas questões delimitamos como objetivo geral analisar as transformações ocorridas na concepção de assistência social após a Constituição Federal entre 1988 e 2010. Como objetivos específicos descrever a trajetória da assistência social no Brasil; analisar o processo de mudanças na concepção da assistência social e o papel que esta assume na atualidade.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo, foi realizada uma revisão de literatura com o objetivo de compreender com mais profundidade o objeto a ser estudado. A metodologia é entendida por nós, conforme Minayo (2000) como percurso e instrumento próprios de abordagem da realidade, o que significa dizer que a metodologia é parte constitutiva da visão de mundo no interior da teoria. Ela é constituída pelas concepções teóricas, pelo conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e ainda, o potencial criativo do pesquisador (MINAYO, 2000).

O processo de análise das transformações ocorridas na concepção de assistência social após a CF de 1988, orientou-se por uma abordagem qualitativa, considerando conforme Minayo (2000), que o objeto das ciências sociais é complexo, contraditório, inacabado e em permanente transformação.

O método de estudo para abordar a realidade foi o crítico dialético, por acreditarmos ser esse o mais completo na análise da totalidade do nosso objeto de estudo. Kosik (2002, p. 44), aponta que a totalidade significa a “[...] realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido [...]”. Desse modo, é importante ressaltar que conhecer a realidade vai além de conhecer todos os fatos, mas sim compreender todos os fatos como um complexo estruturado e dialético do todo (KOSIK, 2002).

Segundo Kosik (2002), a dialética trata da “coisa em si”, no entanto, ele afirma que a “coisa em si” não se apresenta ao homem à primeira vista. Desse modo, para desvendar a realidade é necessário ir além da observação inicial, que não revela a realidade pronta e acabada, mas apenas parte dela. O conhecimento parte do abstrato (aparência) para o concreto (essência). O movimento de livrar-se da aparência e se apropriar da essência é descrito pelo autor, como o de fugir da pseudoconcreticidade (conjunto dos fenômenos do cotidiano, regulares, imediatistas e evidentes) e atingir a concreticidade. O autor afirma ainda que o fenômeno ao mesmo tempo em que indica a essência também a esconde e que a realidade é justamente a unidade do fenômeno e da sua essência (KOSIK, 2002).

Segundo Marx, “[...] o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado [...]” (MARX, 1978, p. 117). Para isso, é necessário fazer mediações, que

serão feitas a partir das categorias teóricas da pesquisa. A assistência social constitui-se na categoria teórica desta pesquisa. Ainda, os conceitos que irão orientar a investigação são: Estado, pobreza, política social e trabalho, por entendermos que estes têm relações diretas com o objeto da pesquisa e servirão como eixo norteador na análise dos documentos e bibliografias desse estudo.

Para dar conta da categoria assistência social elencada aqui, assim como dos conceitos norteadores da pesquisa, realizamos a revisão bibliográfica, a fim de contemplar a discussão travada acerca da assistência social no Brasil, a partir de estudiosos do serviço social e de clássicos que discutem tais conceitos a partir do paradigma marxista.

Outra etapa fundamental nesse caminho metodológico foi a da pesquisa documental. A técnica de pesquisa documental foi essencial neste processo, pois os documentos contribuíram para a apreensão e a interpretação dos fatos, processos e mudanças nas relações sociais. Os documentos selecionados foram: a Constituição Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (2004), as Normas Operacionais Básicas – NOB/SUAS 2005 e NOB/RH/SUAS de 2006, os relatórios das Conferência Nacionais da Assistência Social, bem como os decretos, resoluções, instruções normativas e operacionais desde a promulgação da CF 88 até 2010, que dizem respeito à assistência social. Os documentos legais e operacionais utilizados no estudo foram escolhidos entre aqueles que representam orientações e normatizações específicas acerca da Assistência Social. A observação da constância de termos utilizados no interior da área da assistência social, foram importantes para a pesquisa uma vez que sinalizaram a ocorrência de transformações na concepção de assistência social.

No que diz respeito à análise dos dados, utilizamos a análise de conteúdo, conforme proposta por BARDIN (2004). Este método consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações e sua especificidade reside na articulação entre a superfície dos textos e os fatores que determinam essas características. Trabalhamos assim com a análise de conteúdo das mensagens com o fim de manipulá-las focando a formação discursiva e a dimensão ideológica inscrita no interior do discurso que conformam os sentidos (e implicações) do uso

de conceitos²³ no interior dos documentos oficiais da assistência social que demonstram as transformações ocorridas em sua concepção.

Documento	Elaboração	Acessibilidade	Questões a serem consideradas
Constituição Federal/1988 Artigos 203 e 204	– Legislativo federal	Irrestrita	Predominância de termos: autonomia, protagonismo, capacidades, desenvolvimento humano, sustentabilidade, risco e vulnerabilidade, capacitação individual, desenvolvimento de capacidades, risco, vulnerabilidade, rede, fortalecimento de vínculos familiares.
Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8.742/1993	Legislativo federal	Irrestrita	Predominância de termos: autonomia, protagonismo, capacidades, desenvolvimento humano, sustentabilidade, risco e vulnerabilidade, capacitação individual, desenvolvimento de capacidades, risco, vulnerabilidade, rede, fortalecimento de vínculos familiares.
Política Nacional de Assistência Social/2004	MDS	Irrestrita	Predominância de termos: autonomia, protagonismo, capacidades, desenvolvimento humano, sustentabilidade, risco e vulnerabilidade, capacitação individual, desenvolvimento de capacidades, risco, vulnerabilidade, rede, fortalecimento de vínculos familiares.

Tal método possui inúmeras técnicas de análise de dados, tais como a análise de expressões, de relações, representacional, de enunciação e temática. A técnica utilizada aqui foi a da análise de expressões e as etapas deste processo consistiram primeiramente na construção de eixos de análise e, em seguida, a quantificação do conteúdo. A etapa da construção dos eixos tornou-se mais simples uma vez que já havíamos definido hipóteses iniciais. Tais eixos foram fundamentais para estabelecer um vínculo entre o problema de pesquisa apresentado e os resultados. Já a fase da quantificação do conteúdo foi realizada a partir da contagem de vezes em que apareceram e/ou foram omitidos os conceitos definidos no interior do material analisado.

Os procedimentos éticos assumidos pela pesquisadora foram; devolução dos resultados da pesquisa à FAPES – envio de relatório final da pesquisa –, à sociedade – disponibilização da dissertação na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e na Biblioteca Central da UFES, além da produção de artigos para possível publicação em revista da área. A pesquisa foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES), através de uma bolsa de estudos no valor de mil e duzentos reais por um período de dezenove meses.

O presente estudo encontra-se dividido em uma Introdução, os procedimentos metodológicos e três capítulos. No primeiro capítulo discutimos a trajetória da assistência social no contexto mundial e brasileiro. Buscamos compreender as diferentes concepções de assistência que

²³ Trabalhamos com a observação dos conceitos: autonomia, protagonismo, capacidades, desenvolvimento, sustentabilidade, risco e vulnerabilidade.

fundamentaram essa política no Brasil, a partir das relações que configuraram o Estado brasileiro e a assistência social.

No capítulo 2 abordamos a assistência social no Brasil, a partir da Carta Constitucional, com o intuito de compreender e explicitar o reordenamento adquirido por essa política ao compor o tripé da seguridade social na promulgação da CF de 1988. Além disso, nos preocupamos em definir a concepção de assistência social assumida a partir desse marco legal, a fim de compreendermos as atuais transformações da assistência social no Brasil. No interior deste capítulo, foi abordado ainda, a fim de compreender a realidade brasileira, o processo de transformações nos estados de bem-estar social após a crise do pós-guerra.

Por último no capítulo 3 realizamos a análise dos dados a partir de uma abordagem qualitativa de tipo documental. Os referidos documentos foram sistematizados e divididos em quatro eixos de análise, os quais formaram a estrutura do capítulo. Como primeiro eixo, foi definido a atual concepção de assistência social a partir do que está posto nas legislações regulamentadoras da área, explicitado seus principais aspectos, objetivos, proposições e mesmo a formatação argumentada desta concepção. No segundo eixo, em decorrência do primeiro, observou-se as prioridades programáticas da assistência social. O terceiro eixo buscou apontar tendências da assistência social a partir das prioridades financeiras. E por fim, no último eixo, sinalizamos alguns conceitos utilizados no interior dos textos regulamentadores da área.

3 ENTRE A FILANTROPIA E O DIREITO: A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO MUNDIAL E BRASILEIRO

3.1 A Assistência Social no contexto mundial

Traçaremos uma trajetória da assistência social para, desse modo, compreender as diferentes concepções de assistência social que fundamentaram essa política no Brasil. A nossa análise passará pelas relações que configuram o Estado brasileiro e a assistência social. Na realização desta trajetória nos concentraremos no período posterior à Proclamação da República até os dias atuais. Para tanto, utilizaremos os trabalhos de autoras como Maria Luiza Mestriner (2005) Aldaíza Sposati (2008) Maria Silvana Carro (2008), Eunice Maria Viccari (2008), Potyara Amazoneida Pereira (2008) entre outros.

Para falar da assistência social no Brasil, consideramos importante relatar a trajetória da política social em nível mundial, para entendermos as características da política social e da política de assistência social em nosso país. É importante dizer que as primeiras medidas de política social, foram medidas de assistência social, por isso a importância de retomarmos a história das políticas sociais para falarmos de assistência social. Tratar o conceito e a trajetória histórica da política social é necessário para identificarmos as raízes das políticas sociais e mais especificamente da política de assistência social no Brasil. Como iremos perceber mais adiante, muito do que temos hoje no Brasil em termos de política social remonta às primeiras iniciativas de política social no mundo.

Sabe-se que as condições para a generalização das políticas sociais datam um período histórico bastante específico como veremos adiante, no entanto, as ações em busca de um bem-estar na sociedade e ainda em busca de resolver a problemática da pobreza e dos pobres é bastante antiga. O crescimento da pobreza e dos pobres motivou a intervenção do estado para enfrentar a problemática.

A pobreza ao longo da história foi pensada e tratada de diferentes formas. Na Idade Média, observou-se uma forte presença da religião nas diversas esferas da vida social, o que contribuiu para a naturalização²⁴ da pobreza. Neste período, ela era vista como um resultado

²⁴ Leite (2008b) utilizando-se dos estudos de Castel (1998) disse que a naturalização da pobreza era firmada, 1) por uma economia da salvação concretizada por meio da doação de esmolas, onde a caridade representava um caminho para a

da vontade divina e qualquer contestação à divisão existente entre ricos e pobres era considerada um heresia, uma vez que se tratava de questionar a vontade divina. Sendo a pobreza aqui encarada como um fenômeno natural, não era vista como um problema (LEITE, 2008b).

A modernidade pré-industrial demarca o início do processo de desnaturalização da pobreza. A decadência do Feudalismo e, posteriormente, o cercamento dos campos, geraram grandes contingentes de força de trabalho excedente, modificando assim as condições de vida e de trabalho de grande parte da população de então. Desse modo, iniciou-se um novo tipo de pobreza, a chamada “indigência móvel”, a partir da desfiliação espacial e social dos pobres. Desde então, essa nova pobreza (pauperização e desorganização social) passa a se constituir um problema para os membros das classes dominantes e para os governantes que temiam a ruptura da coesão social. Tem-se início, ao que podemos chamar de primeiros ensaios de uma Política Social, onde o Estado buscava combinar ações de assistência aos necessitados e a repressão com violência aos indivíduos considerados vagabundos²⁵ (LEITE, 2008b), (LEITE, 2002a).

As leis dos pobres que datam do século XIV formavam um conjunto de regulações assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não era capaz, sozinha, de regular a generalização da miséria e ainda conter as revoltas surgidas no processo de substituição do feudalismo pelo capitalismo (PEREIRA, 2009). No período de domínio do pensamento teológico, a pobreza era vista como resultado da vontade divina e o questionamento da divisão entre ricos e pobres era considerado uma heresia.

Castel (1998), não nos deixa esquecer o caráter fundador que teve o cristianismo na gênese do campo assistencial no Ocidente desde a Idade Média.

[...] o cristianismo retomou e sobredeterminou o critério da inaptidão para o trabalho, fazendo da miséria do corpo o sinal mais eminente para inscrever o pobre em uma economia de salvação. Aceitou também que o próximo a quem se deve

redenção do rico e a salvação do pobre estavam condicionada à aceitação de sua condição social. 2) pelo fato de que durante a Idade Média os pobres encontravam-se enraizados em seu próprio meio social e mesmo apesar das precárias condições de pobreza nas quais viviam, tais pobres tendiam a não se desfilarem socialmente (os pobres sentiam-se de certo modo “protegidos” e não representavam um fator de desestabilização interno à formação social) e assim mantinha-se a naturalidade da pobreza.

²⁵ A esses indivíduos eram reservados o trabalho forçado, reclusão e outros castigos (LEITE, 2008b).

dirigir o amor pela humanidade sofredora seja, preferencialmente, aquele que está próximo, que está inscrito em redes de participação comunitária (CASTEL, 1998, pp. 81).

A caridade era um meio de redenção para o rico, e a salvação do pobre estava condicionada à aceitação de sua condição social.

Ele ainda nos lembra que do ponto de vista institucional, a ruptura do papel da igreja na gestão da assistência, pode ser considerada mais como uma passagem sem interrupções, uma vez que a igreja de algum modo, sempre esteve ligada e, muitas vezes, direcionando determinadas políticas que se seguiram (CASTEL, 1998). Assim, a igreja deixou de ser a principal responsável pela gestão da assistência, mas ainda continuou a influenciar as ações.

Em 1351 na Grã Bretanha, foi instituído o Statute Of Labourers (Lei dos trabalhadores), com o objetivo de controlar as relações de trabalho. Posteriormente, em 1388, foi criada a Poor Law Act (Lei dos pobres), que tinha como objetivo, além de fixar salários, evitar a mobilidade de pessoas²⁶ em busca de melhores ocupações entre as paróquias, confinando territorialmente a pobreza. Esta lei demarcou a origem da assistência social institucional que visava ao controle sobre o trabalho e sobre eventuais consequências negativas para a ordem vigente (PEREIRA, 2009).

A partir de 1530, delimitou-se a diferenciação entre os “vagabundos” válidos para o trabalho e os “vagabundos” inválidos para o trabalho. Sobre estes últimos o Estado assumiu certa responsabilidade permitindo que os mesmos mendigassem em áreas delimitadas. Quanto aos “vagabundos” válidos, estes eram punidos e submetidos a um regime de escravidão caso fossem pegos praticando a mendigação. Em 1576 surgiram as Poor-houses (Casas dos Pobres), onde se alojavam capazes e incapazes para o trabalho desde que estes trabalhassem de alguma forma para manter a sua própria sobrevivência. No entanto, apesar das medidas aplicadas nas Poor-houses, a “vagabundagem” não foi totalmente contida e ainda se imperava o temor de eclodir a “desordem social”, neste sentido que em 1591 foi feita uma codificação das Leis dos Pobres anteriores.

²⁶ As pessoas que migravam de um lugar a outro em busca de melhores ocupações e/ou condições de vida eram chamadas de “vagabundos” (PEREIRA, 2009).

Em 1601, a codificação das leis anteriores foi reeditada pela rainha Elisabeth primeira como uma nova Poor Law, na qual, ultrapassou os objetivos apenas repressivos, uma vez que estabeleceu certa classificação dos pobres²⁷, surgindo assim uma tipologia pioneira de regulação social a partir da diferenciação de categorias de pobres. Essa nova legislação ainda, deu ênfase à administração local e à descentralização político-administrativa paroquial. Essa foi uma modalidade de regulação social que tornou a Poor Law de 1601 um marco histórico e referência das Leis dos pobres inglesas até 1834, serviu ainda como referência às leis das colônias norte-americanas (PEREIRA, 2009).

Pereira (2009) afirma que a Poor Law reforçou dois princípios válidos até os dias atuais como condicionantes para que o pobre tenha direito à assistência, a saber: a residência e a naturalidade. Em 1662, foi promulgada a Settlement Act (Lei de Residência) que impedia o deslocamento de trabalhadores para paróquias mais atrativas quanto à remuneração do trabalho. Mesmo diante dessas medidas de lei, persistiu-se a “vagabundagem”, o que fez convergir todos os antigos atendimentos a apenas um, o das Workhouses, que não faziam diferenciação dos pobres. Às Workhouses eram encaminhadas todas as espécies de pobres: o “impotente”, o “sem trabalho”, e o “indolente” ou corrupto. A assistência pública institucional prestada nessas instituições foi guiada pelo espírito da regulação: a exploração mercantil do trabalho e marcou o funcionamento das Workhouses elisabetianas. Foi neste período, conhecido como mercantilismo que tais leis foram providenciais, uma vez que o trabalho era fonte de riqueza ou riqueza em si. “[...] o que fazia neste momento histórico, uma nação rica e poderosa, era essencialmente o emprego em massa de pobres laboriosos e disciplinados, que deveriam trabalhar até a exaustão” (PEREIRA, 2009, p. 66).

No fim do século XVIII, com o aumento da população, flutuações econômicas advindas da industrialização, escassez de alimentos por baixas colheitas e conflitos bélicos, fizeram-se necessárias novas modalidades de política social, uma vez que não apenas os impotentes e desempregados, mas também os empregados precisavam ser assistidos diante da ameaça da fome e do aumento de preços dos produtos essenciais. Nos anos de 1790 foram verificadas mudanças a partir da política representada pela Speenhamland Law que instituiu a ideia de

²⁷ [...] pobres impotentes (idosos enfermos crônicos, cegos e doentes mentais), que deveriam ser alojados nas Poor-houses ou Almshouses (asilos ou hospícios); pobres capazes para o trabalho, ou mendigos fortes, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas Workhouses. E os capazes para o trabalho, mas que recusavam a fazê-lo (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção [...] (PEREIRA, 2009, p. 64).

direito do trabalhador e não só do incapaz, à proteção social pública. Dois fatos são dignos de nota com relação ao prestígio dessa lei, o primeiro já sinalizado acima foi a preocupação com todos aqueles, trabalhadores ou não, que viviam em estado de pobreza, rompendo com a justa relação entre assistência e trabalho assalariado. Um segundo aspecto era que, em se tratando da política social daquela época, não havia elaborações teóricas contra a política social e, desse modo, conforme demonstra Pereira (2009), a geração de trabalhadores, desempregados e de incapazes para trabalhar não via na assistência pública algo estigmatizante, pois a entendiam como direito, o que foi veementemente negado e desqualificado quando uma proposta de emenda, com cunho liberal, à Speenhamland Law nos anos de 1830 foi aprovada (PEREIRA, 2009).

Pereira (2009), considera a reforma das leis dos pobres de 1834²⁸ como o primeiro ataque liberal contra a assistência pública, uma vez que o protecionismo estatal em torno da pobreza foi abolido e a meta era incentivar o mercado de trabalho para a emergente economia de mercado e implantar o credo liberal sem restrições. Para a autora, a Nova Lei significou um duro golpe nos pequenos avanços sociais das últimas legislações sobre a pobreza, uma vez que esta se pautou por ideais *laissez-fairianos*. Com o tempo observou-se as desastrosas consequências dessas leis que atribuíam ao pobre a culpa pelo pauperismo.

As formas de políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são respostas às múltiplas expressões da questão social emergentes no capitalismo. A sua gênese está na forma de organização do homem para a produção num dado momento histórico (o de constituição das relações sociais capitalistas – exploração do capital sobre o trabalho), e que produz rebatimentos na esfera da reprodução social de condições de vida, de cultura e de produção de riqueza. É no processo da luta de classes que a questão social se situa (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Telles (2001), utilizando Castel (1995) define que

²⁸ Esta lei preconizava: a abolição do abono salarial parcial previsto pelo Sistema Speenhamland; internação nas Workhouses; prestação de assistência interna apenas para os incapacitados para o trabalho; centralização administrativa das atividades assistenciais das várias paróquias; aplicação do princípio da menor elegibilidade (que consistia em fazer com que as condições de vida dos beneficiários da assistência pública fossem menos atraentes e confortáveis do que as condições de vida dos trabalhadores pior remunerados) (PEREIRA, 2009).

[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder de poder e dominação [...] (TELLES, 2001, p. 85).

O liberalismo pressupõe a livre concorrência e a liberdade de cada ser humano. Para os liberais os homens são naturalmente livres e diferentes. A diferença, o conflito e a variedade são saudáveis e necessárias ao desenvolvimento do indivíduo e da própria sociedade. A prosperidade e a miséria resultam das diferenças individuais, da liberdade de cada um para fazer o uso que achar melhor dos seus talentos e dos recursos à sua disposição. Tratou-se de uma liberdade sem proteção, onde o bem-estar individual era maximizado em detrimento do bem-estar coletivo. Enfim, a pobreza, nessa lógica, era vista como um problema meramente individual, uma vez que no entendimento dos liberais as políticas sociais estimulavam o ócio e o vício.

Diante de tamanha pobreza ecoaram emergentes vozes a partir de movimentos que denunciavam as péssimas condições de vida e de trabalho do operariado. Movimentos intelectuais como o movimento cartista, movimento dos socialistas utópicos, dos socialistas reformistas, dos comunistas e dos fabianos, auxiliaram com críticas e pressões contra o pauperismo²⁹ das massas. Estas se agitaram e organizaram reivindicações por proteção social e trabalhista e representação política parlamentar. Em um momento de forte repressão aos seus movimentos e organizações, os trabalhadores criaram caixas de poupança para fomentar as mobilizações operárias e garantir que as manifestações grevistas fossem mantidas³⁰.

Até o final do século XIX, o que surgiu como a mais importante medida de política social foi a Charity Organization Society (Sociedade de Organização da Caridade – COS), que se valia

²⁹ Este termo passou a ser denominado pelos reformadores como “questão social”. Uma questão colocada pelos pensadores era a do enigma que existia em torno da pobreza, em que o pauperismo do século XIX era fruto da crescente riqueza acumulada e não da escassez de recursos. A despeito do florescimento econômico ocorria uma exploração sem medida do trabalho pelo capital (PEREIRA, 2009).

³⁰ Em 1883, na Alemanha, Otto Von Bismarck utilizou essa estratégia operária e a distorceu criando um seguro de saúde obrigatório, porém esse se limitava a algumas categorias específicas com objetivo oposto aos das primeiras formas. Bismarck pretendia desmotivar as lutas operárias, pois tinha como uma diretriz a garantia estatal de substituição da renda em momentos de incapacidade para o trabalho, advindas de doença e velhice. O modelo bismarckiano pode ser compreendido como um sistema de seguros sociais, porque as suas características assemelham-se às dos seguros privados, que cobre os trabalhadores e os seus familiares, sendo o acesso condicionado a uma contribuição anterior, e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Essas contribuições eram organizadas em caixas de acordo com os riscos: caixa de aposentadorias, de seguro a saúde, entre outros (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

do voluntariado para ajudar os pobres a se auto-ajudarem e enfrentarem a questão da pobreza sem intervenção estatal. Essa sociedade era guiada pela ideia liberal de que o indivíduo era responsável por sua própria pobreza e, sendo assim, usufruir da assistência pública feriria o princípio da sua dignidade (PEREIRA, 2009).

Entre o final do século XIX e início do XX, as bases materiais e subjetivas de sustentação do liberalismo enfraqueceram devido a processos políticos e econômicos, a saber: o crescimento e fortalecimento do movimento operário e a concentração e monopolização do capital que gerou uma grande desconfiança com relação aos pressupostos do liberalismo econômico (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

O crescente movimento operário começou a ocupar espaços políticos e sociais como o parlamento, “obrigando a burguesia a entregar os anéis ou perder os dedos” reconhecendo, assim, amplos direitos de cidadania política e social aos operários. A vitória do Movimento Socialista em 1917, na Rússia, e a implantação do socialismo soviético, favoreceram o fortalecimento do movimento operário internacional contribuindo para configurar uma atitude mais defensiva do capital. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 67). A necessidade do capital em frear o avanço do comunismo, que tinha uma perspectiva revolucionária em busca de uma nova sociedade, contribuiu para o atendimento das demandas dos trabalhadores e o reconhecimento dos direitos sociais.

A concorrência intercapitalista entre as grandes empresas nacionais extrapolou fronteiras e motivou duas grandes Guerras Mundiais. A crise econômica mundial ocorrida entre 1929 e 1932, a partir da crise do sistema econômico americano, foi importante para o reconhecimento das grandes elites com relação aos limites do mercado. Assim, a forte crise econômica, o desemprego em massa e a ameaça de legitimidade política do capitalismo, contribuíram para a desconfiança dos pressupostos do liberalismo (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

A crise de legitimidade do liberalismo foi aguçada pela limitada autocrítica burguesa em que se destacou John Maynard Keynes³¹, com sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de 1936. Este intelectual questionou alguns pressupostos clássicos e neoclássicos da economia

³¹ “Keynes: intelectual sofisticado que expressava a vanguarda da burguesia inglesa, cujos interesses econômicos defendeu” (NETTO e BRAZ, 2007, p. 195).

política, pois enxergava a economia como ciência moral e não natural. Keynes considerava insuficiente a lei dos mercados (lei de Say) em que a oferta cria sua própria demanda e colocou em questão o conceito de equilíbrio econômico em que o mercado na economia capitalista era autorregulável. Ele afirmava que as escolhas individuais entre investir ou poupar, por parte dos empresários, ou entre comprar ou poupar, por parte dos consumidores, poderiam gerar situações de crise com insuficiência de demanda efetiva³² e desemprego. Neste sentido, Keynes defendia a intervenção do Estado por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, a fim de disponibilizar meios de pagamento à produção e controlar as flutuações da economia, garantindo um equilíbrio econômico (BEHRING, 2000).

[...] Keynes é absolutamente sintonizado com o seu tempo, perseguindo portas de saída capitalistas para a crise do próprio capitalismo. O estado com o Keynesianismo tornou-se produtor e regulador, o que não significava o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 84).

Às ideias de Keynes, agregou-se um novo padrão de produção, o fordismo, dando origem ao que ficou conhecido como padrão fordista-keynesiano de produção em massa para consumo em massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista. Desse modo, o pacto fordista foi além de uma mudança técnica a partir das linhas de montagem, mas também uma forma de regulação das relações sociais gerando entre os trabalhadores padrões de consumo compatíveis com o interesse do capital (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

A profunda depressão e desemprego em massa desencadeados a partir dos anos de 1930, a ascensão do fascismo, seguida dos efeitos da segunda guerra e a difusão do comunismo, formaram o contexto histórico para o surgimento do que Mishra (1995) chamou de Estado-Providência, e que conhecemos e apresentamos aqui como Welfare State.

Para Mishra (1995), o Estado-Providência simbolizava um novo acordo no pós-guerra, entre o capital e o trabalho, entre a democracia capitalista e seus cidadãos, no sentido de que a estes eram garantidos direitos sociais. O que para o autor representava um modelo ou as exigências básicas que caracterizavam o Estado-Providência se resumia no

³² A demanda efetiva em Keynes é aquela que reúne bens e serviços para os quais há capacidade de pagamento (BEHRING, 2000).

[...] direito ao trabalho; direito à proteção social em caso de desemprego, temporário ou permanente; e acesso em condições de igualdade a uma série de serviços essenciais, nomeadamente a educação e os cuidados médicos, que favorecessem as oportunidades e facilitassem a participação do indivíduo no mercado [...] (MISHRA, 1995, p. 22).

Conforme afirma Pereira (2009), foi somente com a institucionalização do “Welfare State”, um fenômeno histórico específico do segundo pós-guerra, que a política social tornou-se possibilidade de concretização de direitos sociais de cidadania. Apesar de sabermos que este Estado, mesmo com “[...] suas políticas, seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico-profissional é parte integrante do sistema capitalista [...]”. Este fenômeno se apresentou como contraditório, uma vez que preservava a integridade capitalista ao mesmo tempo em que determinava limites às livres forças do mercado (PEREIRA, 2009, p.87).

Três marcos orientadores guiaram e deram racionalidade às ações do Welfare State, a saber: o receituário Keynesiano de regulação econômica e social dos anos de 1930; as postulações do relatório Beveridge sobre a Seguridade Social publicado em 1942 e a Teoria da cidadania de T. H. Marshall, no final dos anos de 1940. Tais marcos formam as colunas teóricas, políticas e ideológicas do Welfare State que tem como princípios definidores o pleno emprego, o caráter universal das políticas sociais e a implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social (BEHRING E BOSCHETTI, 2007)

Como demonstraram Behring e Boschetti (2007), nesse contexto, o movimento operário optou pela satisfação de necessidades mais imediatas o que, sem dúvida, provocou inúmeras melhorias nas condições de vida dos trabalhadores fora da fábrica, com acesso ao consumo e ao lazer antes inexistentes, contudo fez com que a classe trabalhadora deixasse de lado um projeto maior e revolucionário, em prol da conquista de reformas imediatas.

As políticas de seguros sociais estavam em pauta no mundo nos anos de 1930, entretanto, estas ainda não poderiam ser encaradas como seguridade social (tal concepção surge em 1942 com Willian Beveridge). O plano bismarckiano criado na Alemanha constituiu-se como o primeiro sistema de seguro social, a partir de três seguros compulsórios, a saber: seguro saúde, seguro acidente e seguro invalidez e, segundo Teixeira (1985), não se originou no seio da classe operária alemã, altamente politizada, mas na burocracia estatal e sob a oposição ferrenha do movimento operário e o apoio dos partidos conservadores. “O seguro social foi

assim criado como instrumento de cooptação de setores da classe operária, de forma a diminuir o seu potencial revolucionário” (TEIXEIRA, 1985, p. 405).

Os sistemas de seguros sociais eram financiados por contribuições de empregadores e por uma parcela menor do Estado, era administrado por comitês corporativos representados por empregados e empregadores e controlado pelo Estado e constituíam um direito contratual apenas aos que vinculassem ao sistema. Teixeira (1985) aponta alguns problemas desse modelo de seguro social, a saber: contribuía à preservação do status econômico do indivíduo perpetuando as desigualdades geradas ao nível do mercado de trabalho; os direitos sociais restritos a apenas uma parcela da classe trabalhadora; a existência de várias instituições com benefícios diferenciados e a desresponsabilização do Estado em prover e garantir o gozo dos direitos, ou seja, apenas gerir o sistema.

Somente com a influência do plano Beveridge (1942), que propunha uma nova organização das políticas públicas a partir de críticas ao plano bismarckiano, desenvolveu-se uma nova organização dos seguros sociais.

O Plano Beveridge em sua doutrina incorpora a condição de cidadania como um direito universal e dever do Estado garantir um mínimo de sobrevivência aos cidadãos, independentemente da inserção no processo produtivo ou de contribuições anteriores ao sistema (TEIXEIRA, 1985). Esse plano possibilitou a ampliação, a consolidação e a formulação de novos seguros assistenciais, tais como: salário-família, seguro-desemprego, auxílio-natalidade, assistência às donas de casa enfermas e treinamento para os que trabalham por conta própria. Esses seguros possibilitaram o desenvolvimento de um sistema de proteção social que tem como base a universalidade a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos às condições de recursos. Assim, o Estado tem como dever garantir os mínimos sociais e financiá-los a partir dos impostos fiscais (não há contribuição direta de empregadores e empregados). A gestão é pública estatal e a diretriz básica é a unificação estatal e a uniformização dos benefícios oferecidos (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Já no final da década de 1940, T. H Marshall formulou uma teoria que incluía aos direitos sociais de cidadania os serviços sociais públicos e deixava a cargo do Welfare State prover e garantir tais serviços. Seu estudo afirmou a existência de três grupos de direitos desenvolvidos em diferentes momentos históricos, baseando-se na sociedade inglesa, os direitos civis que tratavam das liberdades individuais surgidos no século XVIII; os direitos

políticos que propiciavam a participação no exercício político e os direitos sociais que propiciavam bem-estar social, bem como o direito de participar da herança social (PEREIRA, 2009). Para a autora, os direitos tradicionais e os novos direitos, além de serem incompatíveis entre si, são diferentes, uma vez que os civis e políticos servem à ideologia do livre mercado e do individualismo e os direitos sociais estabelecem limites ao mercado.

[...] os direitos tradicionais e os novos direitos não são apenas incompatíveis entre si, mas logicamente discrepantes, pois enquanto os dois primeiros servem à ideologia do livre mercado e da livre vida individual, os últimos impõem limites ao despotismo do mercado e ao individualismo possessivo dos cidadãos “tradicionais” [...] (PEREIRA, 2009, p. 98).

Em meados dos anos 1970 o Welfare State perde força e a política social assume novas configurações sob o primado liberal em sua nova forma conhecida como neoliberal. Conforme Behring (2000) o ressurgimento das ideias liberais sob a ordem neoliberal, foi uma reação teórica e política ao keynesianismo e ao Welfare State. Tal ressurgimento ocorreu num momento de crise da economia européia e norte-americana e significou uma crítica sistemática à intervenção do Estado.

Apresentamos, até o momento, o processo de constituição das Políticas Sociais em nível mundial e como o processo de contestação e mobilização da classe trabalhadora foi importante para tais conquistas. Cabe a nós, aqui, pensar como esse processo se desenvolveu em nosso país, como, ao longo dos anos, deu-se a implantação das políticas sociais como formas de enfrentamento às expressões da questão social e quais as particularidades nacionais que influenciaram a história da constituição das Políticas Sociais no Brasil. Não dissociando, assim, das influências mundiais, a fim de articular as particularidades e a totalidade dos processos.

3.2 O caminho da Assistência Social no Brasil

Boschetti (2003) afirma que o Brasil foi influenciado por princípios do modelo bismarckiano e ainda por princípios do modelo beveridgiano. A nossa previdência social segue a lógica do seguro de Bismarck, assim como o nosso atual sistema de saúde e de assistência social baseiam-se no modelo beveridgiano.

Compartilhando do raciocínio de Mestriner (2005), diremos que a assistência social, historicamente, tem sido identificada na sociedade brasileira com a filantropia³³ e a benemerência³⁴. Tais práticas são entendidas como expressões de altruísmo, solidariedade e de ajuda ao outro, podendo ocorrer de diferentes formas e com diferentes interesses. Como afirma a autora, tem sido difícil diferenciar o compromisso e as competências de cada uma dessas áreas, uma vez que de todo modo elas encobrem, na relação Estado-sociedade, a responsabilidade pela desigualdade social em nosso país.

A assistência social agrega uma nova condição à assistência, que em um sentido mais geral significa auxílio ou socorro. A assistência social,

[...] além de delimitar a ação a um campo, o social, institucionaliza uma prática, imprime uma racionalidade, constrói um conhecimento. Assim, ela compreende um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas públicas e privadas, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social (MESTRINER, 2005, p. 16).

Durante décadas, a assistência social, no Brasil, manifestou-se por meio de doações de auxílios, sob a forma de tutela, de benesse e de favor. Desse modo, longe de assumir o formato de uma política social, tais ações operavam em situações pontuais, mantendo o caráter circunstancial e secundário, que mais ajudavam a reproduzir a pobreza e a desigualdade. A assistência social pública deu-se ao longo da história como apoio às organizações da sociedade civil ou às chamadas “sem fins lucrativos” e, desse modo, o Estado, muitas vezes, não reconheceu como responsabilidade pública e estatal as necessidades da população atendida por tais iniciativas (MESTRINER, 2005).

Somente com a Constituição de 1988 foi conferido à assistência social um status antes não alcançado, o de política pública de Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social. Carro (2008), subsidiada por estudos produzidos pela Universidade de Georgetown, em parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais do Chile (Flacso), a partir de estudo comparativo das constituições de países latino-americanos afirma que a adoção da assistência social como

³³ A filantropia, relaciona-se ao amor do homem pelo ser humano. Constitui-se num gesto voluntarista, sem intenção de lucro e que possui certa racionalidade (MESTRINER, 2005).

³⁴ A benemerência constitui-se na ação do dom, da bondade, que se realiza na ajuda ao outro. Pode ser do tipo ad hoc (ajuda na formas de esmolas, auxílio material ou moral) ou do tipo in hoc (ajuda institucionalizada, seja pelas internações em asilos, abrigos entre outros, ou por obras “abertas” como espaços de convivência e de apoio) (MESTRINER, 2005).

direito social na carta de 1988 coloca o Brasil em uma posição avançada, ao incorporar um conceito amplo de cidadania e responsabilizar prioritariamente o poder público pelas políticas sociais.

A Seguridade Social no Brasil estrutura-se a partir da interrelação de três eixos básicos de políticas sociais - saúde, assistência e previdência social - a fim de garantir a universalidade da cobertura e do atendimento. A complementaridade das ações dessas políticas visa à garantia da proteção social dos indivíduos. É importante destacar que a conjuntura em que se instituiu legalmente a Seguridade Social brasileira, possibilitando um avanço para a proteção social, foi marcada pela efervescência dos movimentos sociais. O desejo, naquele momento, era, sobretudo, por uma sociedade democrática e justa, depois de um longo período (1964 - 1985) de ditadura militar. Desse modo, em um contexto de intensas mobilizações instituiu-se legalmente a Seguridade Social e consolidam-se os direitos do cidadão vinculados ao dever do Estado.

Apesar da concepção de Seguridade Social ter sido instituída apenas em 1988, as políticas que integram este sistema sofreram influências de suas trajetórias históricas que deixaram marcas e moldaram cada uma delas de forma diferenciada.

As trajetórias temporais diferentes de cada uma das políticas que integram a seguridade repercutiram na elaboração e implementação das respectivas leis orgânicas, com variações, tanto na concepção quanto na execução³⁵ [...] (VICCARI, 2008, p. 23).

Ao falar da trajetória da assistência social no Brasil é importante considerar a produção e a reprodução das desigualdades sociais, em diferentes momentos da sociedade capitalista brasileira levando em consideração as estratégias de ação utilizadas, quer seja pelo Estado quer seja por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, em cada um desses momentos. Para tornar mais didática a compreensão das especificidades da experiência brasileira de

³⁵ Viccari (2008) nos lembra que após a aprovação da Seguridade em 1988, foi aprovada em 1990 a Lei Orgânica da Saúde (LOS), em 1991 a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e apenas em 1993 aprova-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Ela destaca ainda que a LOPS, mesmo aprovada em 1991, foi se instituindo gradativamente desde o início deste século. A LOS aprovada em 1990 já apresentava em seu conteúdo a concepção de sistema e hierarquia de serviços. Já a LOAS aprovada em 1993, não versava sobre a concepção de sistema com hierarquização de serviços, o que só veio a acontecer com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e com a Norma Operacional Básica (NOB) de 2005.

assistência social, ela será aqui descrita a partir da seguinte periodização³⁶: período conhecido como *laissez-fariano*, anterior a 1930; *populista desenvolvimentista*, de 1930 a 1964; *tecnocrático-militar*, de 1964 a 1985; *transição democrática*, de 1985 a 1990.

3.2.1 Período *laissez-fariano*: anterior a 1930

As políticas sociais instituídas no Brasil, a partir da primeira gestão como República Federativa do Brasil³⁷, eram esparsas e exprimiam a não apreensão da questão social como fruto do desenvolvimento do capitalismo e da exploração³⁸ inerente a este modo de produção, mas sim como um fenômeno isolado. Ainda, a ausência de planejamento social caracterizava o sistema político do período. A economia do país era predominantemente agroexportadora com ênfase no plantio e na exportação do café. O tardio desenvolvimento econômico e a não organização da classe trabalhadora, a ponto de constituir forças sociais capazes de expressar as precárias condições de vida da população agrícola no campo, contribuíram para a omissão do Estado em investir nas ações de proteção social, deixando a proteção a cargo da igreja, família e das associações comunitárias privadas, que desenvolviam ações limitadas e fragmentadas. Desse modo, a assistência social até então não existia como ação assumida pelo Estado, o que caracterizou a Primeira República foi um Estado com poucas intervenções nas ações de proteção social (VICCARI, 2008).

A não intervenção do Estado neste momento e a responsabilização individual em busca da satisfação das necessidades marcaram este período. Tal fato decorria de fenômenos que não eram restritos ao Estado Brasileiro, pois se embasava na concepção liberal³⁹ de homem e sociedade. Nesta concepção se prega a ação espontânea do mercado para gerar um equilíbrio

³⁶ A periodização utilizada neste texto, é a mesma utilizada por Pereira (2008), em seu livro *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. Escolhemos utilizá-la por considerarmos a validade e o rigor presente nesta obra.

³⁷ A primeira Constituição republicana do país, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 24 de fevereiro de 1891 teve como inspiração a Constituição liberal norte-americana e consagrou a autonomia dos Estados, bem como o modelo democrático representativo (CARRO, 2008).

³⁸ Netto (2001) vai afirmar utilizando-se da análise marxiana que a exploração que ocorre no capitalismo não é exclusiva desse regime de produção, já que se sabe da existência de formas sociais de exploração anteriores à ordem burguesa. O autor aponta como particularidade da exploração no regime do capital o fato dessa ser totalmente passível de supressão, sem que ocorra a redução da produção de riquezas “[...] a supressão da exploração do trabalho pelo capital, constituída a ordem burguesa e altamente desenvolvidas as forças produtivas, não implica – bem ao contrário! – redução da produção de riquezas” (NETTO, 2001, p. 46). Neste sentido, a exploração e a escassez produzidas na ordem burguesa é fruto da contradição socialmente produzida entre as forças produtivas e as relações de produção.

³⁹ O liberalismo foi alimentado pelas teses de Smith em que a procura individual de melhora da situação de vida acarretaria em uma maximização do bem-estar coletivo, esse seria um efeito dessa busca individual. Nessa forma de Estado (liberalista), o Estado tende a ser mínimo, não devendo interferir na economia, sendo responsável por três funções básicas: “a defesa contra os inimigos externos, a proteção de todo o indivíduo contra ofensas dirigidas por outros indivíduos, e o provimento de obras públicas que não podem ser executadas pela iniciativa privada” (BOBBIO, 1988, p 23).

da produção e demanda de toda a sociedade. O Estado, por sua vez, tinha responsabilidade mínima no que diz respeito às necessidades dos indivíduos. Desse modo, a busca pela satisfação das necessidades nesta concepção tinha ênfase na perspectiva individual, a partir da responsabilização de cada um no que diz respeito a capacidades e potencialidades próprias de inserção no mercado de trabalho.

Sposati (2003) afirma que, com poucas exceções, até 1930, a pobreza não era apreendida como expressão da questão social e o Estado assim que percebia o fenômeno o situava como uma “questão de polícia” respondendo com a repressão. Desse modo, os problemas eram tratados como esporádicos e a pobreza como uma disfunção individual, predominando ações de caráter benevolente e filantrópico. (SPOSATI, 2003).

O Estado quase não exercia o papel de agente regulador da área social e, portanto, não geria o processo de provisão social, deixando esse mister com as seguintes instituições: o mercado [...]; a iniciativa privada não mercantil [...]; e a polícia [...]. (PEREIRA, 2008, p. 127).

Sendo assim, a concepção de assistência social até os anos 30 refletia uma concepção liberal de Estado em que a assistência social ficava a cargo predominantemente dos “homens de bem” e o Estado não tinha responsabilidade alguma quanto à principal expressão da questão social. Os indivíduos em situação de desigualdade no que diz respeito à proteção social, deveriam buscar ajuda individualmente em suas famílias ou em outras entidades e associações de ajuda, uma vez que efetivamente a ação do Estado frente às necessidades sociais era limitada e fragmentada⁴⁰.

Conforme aponta Pereira (2008), o trabalho e a previdência foram as áreas que receberam maior atenção no conjunto das políticas sociais, mesmo que de forma limitada e precária. Pode-se destacar a criação dos Departamentos Nacionais do Trabalho, do Código Sanitário e da lei Elói Chaves⁴¹, em 1923, como as principais medidas adotadas neste período. No que diz respeito à saúde, educação e habitação a autora reafirma que foi dado um tratamento residual. Não era garantido nenhum mínimo de renda à população.

⁴⁰ Nos anos 60, a profissão questionou os seus referenciais, a partir de uma conjuntura histórica - de crise do capital na década de 1960 e de intensa efervescência política no continente, autocracia burguesa, questionamentos do Serviço Social Tradicional, laicização da profissão e o Movimento de Reconceitualização na América Latina. Seguiu-se na década de 1970, um processo complexo e amplo de renovação profissional nos níveis, teórico, metodológico, técnico operativo, social e político.

⁴¹ Esta lei determinava a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para cada uma das empresas ferroviárias.

3.2.2 Período Populista Desenvolvimentista: 1930 a 1964

O período que sucede a chamada Velha República, depois dos anos de 1930, é marcado por características diferenciadas, em que se inaugura uma nova forma de inserção do Estado na relação capital-trabalho, na qual o trabalho constitui-se como princípio regulador. O panorama da realidade em que Vargas assumiu o poder constitui com

A presença de multidões de trabalhadores nas grandes cidades, a redefinição do espaço urbano e o projeto político de um Estado que se auto impunha a tarefa de promover a inovação moral e política de toda a sociedade através de novas estratégias de dominação que negavam, em sua ausência, os princípios políticos do liberalismo clássico, e que passaram a empregar novas formas de controle social, agora dirigidas de maneira cada vez mais centralizada à sociedade como um todo (VICCARI, 2008, p. 37)

O padrão de governabilidade definido por Vargas era de conciliação com a burguesia nacional, a fim de produzir efeitos positivos no imaginário da população, em resposta às pressões dos trabalhadores sob a forma de políticas sociais. Foi neste cenário que surgiu a profissão de serviço social. A emergência da profissão, no Brasil, deu-se com a intervenção do Estado no enfrentamento às expressões da questão social. O desenvolvimento das forças produtivas e as relações implícitas nesse processo determinaram as necessidades sociais ao ponto de existir a precisão de um profissional qualificado, pronto para responder com eficiência e racionalidade capitalista aos “novos impasses”. Nessa intervenção, o assistente social tornou-se um recurso utilizado pelo Estado, que, aliado ao empresariado nacional e com o suporte da Igreja dividiu tarefas, a fim de atuar na condução de políticas econômicas e sociais do país.

Com a crise da economia agroexportadora e das oligarquias, o Presidente Vargas⁴² conduziu o Estado a uma centralização política e a uma busca pela modernização do país através da industrialização. Desse modo, o Estado passou a disponibilizar serviços sociais para a nascente classe operária. Tais mudanças de concepção econômica e política deram ao seu governo um perfil populista e corporativista.

O Estado passou a assumir na área social funções para além da coerção. “[...] A questão social foi então colocada como legítima, como “questão eminentemente política”, pertencente à

⁴² A primeira gestão de Getúlio Vargas foi de 1930 a 1945.

esfera do Estado [...]” (MESTRINER, 2005, p. 74). No entanto, conforme esclarece Pereira (2008), embora a questão social não fosse mais considerada uma questão de polícia, ela não foi elevada à questão de política maior, a ponto de receber a mesma atenção dispensada pelo governo para a área econômica.

[...] Na verdade, a política social brasileira desse período, não obstante encampada pelo Estado, funcionava no mais das vezes, como uma espécie de zona cinzenta, onde se operavam barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em querelas reguladas jurídica ou administrativamente e, portanto, despolitizada (PEREIRA, 2008, p. 130).

De fato, a valorização das questões econômicas em detrimento do social não permitiu um envolvimento Estatal considerável na regulação e na provisão de serviços sociais, que rompesse com o modelo de política social do período anterior.

Tratou-se de uma longa caminhada com a passagem de diferentes governos pelo poder. De 1930 a 1937, Getúlio Vargas governou o país conduzido pelas elites políticas. De 1937 a 1945, ele cria o chamado Estado Novo, de cunho ditatorial. De 1945 à 1950, assume o país o presente Eurico Gaspar Dutra e comanda a chamada fase da redemocratização. Em seguida, Vargas reassume o poder por meio de eleições diretas em 1950 e governa até 1954. Quando este se suicida, o país passa por um período de governos provisórios até 1956, quando Juscelino Kubitschek assume o poder e inicia a fase desenvolvimentista. Fechando este ciclo, de 1961 a 1964 passaram pelo poder Jânio Quadros e João Goulart.

Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde Pública. Identificam-se na área do trabalho, educação e assistência, ações que passam a ser realizadas pelo governo. “[...] esse período da história brasileira consagra o surgimento, ainda que reduzidas e vinculadas ao trabalho formal, de leis e organizações que garantem alguns direitos sociais ao trabalhador assalariado” (VICCARI, 2008, p. 38).

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social⁴³ (CNSS), e este se constituiu como a primeira grande regulamentação da assistência social no Brasil. O conselho era vinculado ao ministério da Educação e da Saúde, e tinha a função de subsidiar as

⁴³ Foi inspirado no Council of Social Services, dos Estados Unidos, que possuía as mesmas atribuições. O CNSS foi instalado oficialmente em sessão solene pelo ministro da Educação e Saúde de Getúlio Vargas, Gustavo Capanema, no dia 05 de agosto de 1938 e tinha Ataulpho Nápolis de Paiva como presidente (MESTRINER, 2005).

organizações da sociedade civil de caráter filantrópico de amparo social, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica. Mestriner (2005) diz que neste momento selam-se as relações entre o Estado e segmentos da elite que vão avaliar as questões de mérito para que o Estado conceda auxílios e subvenções às organizações da sociedade civil⁴⁴.

Constitui-se de fato, num conselho de auxílios e subvenções, cumprindo na época, o papel do Estado, de subsidiar a ação das instituições privadas. Não se refere à assistência social tratada como política social, mas da função de amparo social, em contraponto ao desamparo disseminado que as populações, principalmente urbanas, traziam explícitas pela conformação da “questão social” [...] (MESTRINER, 2005, p. 62 e 63).

Desse modo, apesar da inovação com a criação do CNSS, o que se criou de fato foi apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, a partir de subvenções. Seu objetivo era normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, preponderantemente desenvolvidas por entidades privadas.

A Constituição de 1934 alarga os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, da família e do trabalho, no entanto, a persistência do componente liberal no conteúdo constitucional produzia o equacionamento da assistência social “[...] sempre tendo como referência, de um lado o trabalho, e, de outro, o princípio da subsidiaridade, que desresponsabiliza e libera o Estado dessa intervenção” (CARRO, 2008, p. 154). Sendo assim, o que se tinha era o reconhecimento de algum direito possível se vinculado ao trabalho, abrangendo frações e setores da classe trabalhadora que mais cresciam economicamente.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio criado em 1930 “[...] terá grande poder na desmobilização da classe operária e administrará a legislação trabalhista como obra exclusiva do governo, e não como processo de conquista anteriormente iniciado pelo operariado [...]”. O ministério da Educação e da Saúde vai assegurar a possibilidade de trabalho da mão-de-obra, por meio da saúde e qualificação do trabalhador e o CNSS cuidará dos trabalhadores empobrecidos e desempregados (MESTRINER, 2005, p. 74).

⁴⁴ “Subvenção social é o auxílio financeiro concedido às entidades sociais [...]” (Mestriner, 2005, 58).

Quatro anos após a criação do CNSS, Vargas instituiu no Brasil o atrelamento da assistência ao primeiro-damismo, ao criar a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)⁴⁵ com o objetivo de apoiar as famílias dos soldados brasileiros na Segunda Guerra Mundial. Apesar do atrelamento inicial da LBA ao esforço de guerra inicialmente na sua criação, o trabalho foi ampliado posteriormente para a população pobre. A instituição foi reconhecida como órgão de cooperação do Estado, a fim de prestar assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas. Assim, a LBA integrou juntamente com a iniciativa privada as intervenções do Estado no período Vargas e assegurou estatutariamente a presidência às primeiras-damas da República (CARRO, 2008).

No contexto da década de 40,

[...] o atendimento à assistência pelo Estado tem valor proeminente na existência de interesses e concessões subjetivas, desvinculadas de critérios definidos prévia e publicamente, o que caracteriza arbitrariedade no trato do atendimento das desigualdades a que os indivíduos estão submetidos (VICCARI, 2008, p. 40).

Em 1942, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem industrial (SENAI) com o objetivo de formar mão de obra para atender as necessidades do projeto de industrialização do Estado Novo. Com a redução dos poderes político e econômico dos setores agroexportador e importador até então dominante no país, houve um fortalecimento de outros setores emergentes (classe média em crescimento, proletariado em ampla expansão, burocracia civil e militar, empresariado) e, por conseguinte rompeu-se o pacto corporativo entre Vargas e as classes dominantes tradicionais. Isso iniciou um processo de contradições entre as classes (MESTRINER, 2005).

Ainda, os efeitos da participação direta do país na Segunda Guerra Mundial, quais sejam: elevação do custo de vida, aumento da inflação, deterioração salarial, juntamente com medidas coercitivas, estimularam a oposição ao governo Vargas e o país foi pressionado para a redemocratização. Neste movimento de contestação é criada uma nova cultura nacional em termos de atividades políticas e sociais com as organizações sociais políticas de esquerda e

⁴⁵ A instituição era ligada diretamente ao Estado, que garantia sua presidência às primeiras damas da República. Isso para Sposati (2003, p. 45) garantia uma simbiose “[...] entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte [...]”, caracterizando a relação Estado e classes subalternas.

em outubro de 1945 Vargas é deposto e muda-se o padrão paternalista e protetor de então, para um nacionalismo democrático (MESTRINER, 2005).

Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição que trouxe a perspectiva de conjugar democracia e desenvolvimento. O voto universal e secreto abriu espaço para a participação política das classes trabalhadoras. Além de um proletariado cada vez mais numeroso e de uma crescente classe média, surgem as reivindicações dos trabalhadores rurais em várias regiões do país. Os grupos políticos de esquerda e uma juventude universitária organizada como força política ativa fizeram pressão ante o acirramento do problema do desemprego e por proteção social (MESTRINER, 2005).

O presidente general Eurico Gaspar Dutra, desse modo, determinou os limites do novo sistema de poder e em 1946, proibiu o Movimento Unificado dos trabalhadores (MUT) (surgido em 1943) e o Movimento Sindical, refreando-os por meio do Ministério do Trabalho. Dutra não interferiu fortemente no sistema econômico-financeiro do país, no entanto, neste governo, admite-se pela primeira vez no país a responsabilidade social não apenas pela regulação do trabalho, mas também pela educação pública (MESTRINER, 2005).

As organizações de caráter voluntário em torno do “primeiro-damismo” tornaram-se insuficientes, e o Estado emerge pactuando com a elite industrial investimentos junto a trabalhadores da área do comércio e da Indústria.

Não bastam as organizações de benemerência e ação voluntárias do primeiro-damismo. É preciso um novo aparato social aliançado com a elite industrial emergente. O Estado já cumpriu seu papel consolidador da burguesia nacional. Agora cabe a esta burguesia ocupar-se também do social por meio da criação de macroorganismos sociais (MESTRINER, 2005, p. 117).

Neste sentido foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI) que deram suporte à LBA e ao SENAI, instituições já existentes. Desse modo, pode-se afirmar que se reforçou o reconhecimento da questão social vinculada ao trabalho com a expansão das entidades estatais na área do comércio e indústria, seja na área do trabalho propriamente dita, ou pela educação pública direcionada à aprendizagem comercial e industrial (MESTRINER, 2005).

O CNSS se reafirmou como instituição mediadora da regulação estatal da filantropia. Sendo assim, a aliança política com a sociedade civil para o combate à pobreza mediada pelo CNSS é reforçada neste governo, a partir de ações que buscavam arbitrar auxílios e subvenções às novas instituições criadas. A ampliação dessas instituições sociais foi estimulada ainda pela Constituição de 1946 que “[...] isenta de imposto as instituições de Assistência Social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins [...]” e mesmo não estabelecendo uma política para a área social, generalizou um benefício fiscal antes concedido a poucas instituições (MESTRINER, 2005, p.119).

Em 1951, Vargas retorna ao poder por meios eleitorais com o papel de porta-voz da classe trabalhadora e cada vez mais próximo a ela. Neste governo, o controle das ações assistenciais concentrou-se ainda no âmbito federal por meio do CNSS e da LBA entre outras organizações de execução. A LBA começa um trabalho de difusão do voluntariado por meio das comissões municipais. A assistência social ainda não tinha um órgão específico. Em 1953 quando o CNSS se desvincula do Ministério da Saúde, ele se une ao Ministério da Educação (VICCARI, 2008).

Segundo Mestriner (2005) o governo de Juscelino Kubitschek afirmou a filantropia como estratégia de ação. Foi um governo de poucos investimentos na área social, limitou-se à manutenção do que havia sido implantado por Vargas. A autora afirma que a existência do CNSS e o apoio às instituições sociais foram uma forma de acalmar as pressões populares. Nesse novo governo, o controle da ação social continua centralizado na instância federal, através do CNSS, da LBA e dos demais macro-organismos e inicia-se a implantação de setores da assistência social nos governos municipais e estaduais reproduzindo a ação federal. Ainda, o voluntariado foi bastante estimulado por intermédio das comissões municipais da LBA.

Com o crescimento da classe operária industrial, dos trabalhadores braçais, do setor terciário e do setor informal intenta-se uma maior pressão popular sobre o Estado e o mercado e no terceiro ano de governo Vargas a situação política se agrava, bem como as dificuldades econômicas relacionadas ao capital estrangeiro no país. O nacionalismo econômico do governo, a intervenção estatal na economia e a influência das massas populares no poder era motivo de preocupação para os setores ligados aos investidores externos. A crise econômica interna, as dificuldades com o investimento estrangeiro e mais ainda, a pressão de grupos conservadores brasileiros contrários ao nacionalismo econômico e a participação política das

massas populares contribuíram para a saída de Vargas do poder com seu suicídio em 1954 (MESTRINER, 2005).

A era Juscelino Kubitschek (1956 -1961) representou um regime democrático seguindo a linha do desenvolvimentismo e de grandeza nacional. Neste sentido, Juscelino justificou o apoio e a intervenção do capital estrangeiro no país a fim de se alcançar um alto nível tecnológico para concorrer no mercado internacional, principalmente com produtos manufaturados. O governo decide, então, como forma de promover e se associar à internacionalização da economia, pela instalação do Programa de Metas do governo Kubitschek que excluiu completamente a área social. Formou-se no país um potente setor industrial associado ao grande capital e o consenso de que por meio do desenvolvimento econômico o país solucionaria seus problemas sociais (MESTRINER, 2005).

A falta de preocupação com o social, no período de Kubitschek, advém da premissa de que o alcance do desenvolvimento, com base no planejamento, será tão amplo, eficiente e ágil, que dará conta de todas as questões, até da melhoria de condições de vida das populações mais pobres (MESTRINER, 2005, p. 130).

O CNSS e o apoio às organizações sociais foram colocados como paliativo e ação intermediária até a obtenção do chamado estágio de desenvolvimento. Mas, na realidade o programado desenvolvimento se reduziu à industrialização e não atingiu a prevista emancipação econômica nem a resolução das expressões da questão social.

Nos anos 60, o favor ainda marca a Assistência Social. Em 1961, assume a presidência da república João Goulart, logo após a renúncia de Jânio Quadros⁴⁶ e tenta promover o nacionalismo e o desenvolvimentismo em contraponto à internacionalização da economia brasileira. Foi um período de estagnação econômica, advinda do período anterior e de uma intensa mobilização das massas por reformas socioeconômicas. Foi elaborado um plano trienal considerando Reformas Institucionais de base nas áreas administrativa, bancária, fiscal e agrária.

No que diz respeito ao trabalho, foi criado o Estatuto do trabalhador, a Confederação dos trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o 13º salário, o salário família e foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a fim de uniformizar benefícios e serviços

⁴⁶ Jânio Quadros ficou por 10 meses no poder no ano de 1961; João Goulart de 1961 a 1964.

prestados. Vale destacar que a LOPS tinha uma cobertura limitada a apenas trabalhadores sob abrigo da CLT. Trabalhadores rurais e domésticos não estavam protegidos por esta lei (PEREIRA, 2008).

Na educação, merece destaque a criação da Lei de Diretrizes e Bases, do Programa de alfabetização de adultos e do Movimento de educação de Base (MEB). Na saúde houve a criação de um novo Código Sanitário baseado em uma visão mais orgânica de saúde. No que diz respeito à habitação não houve grande atenção. Para a assistência à criança e ao adolescente (que na época era denominado menor), foi criada, em 1964, a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM), que estabelecia uma diretriz pedagógica e assistencial de responsabilidade do Estado substituindo o antigo Código de Menores de 1927 que tinha caráter repressivo (VICCARI, 2008).

Verificou-se no governo de João Goulart uma proposta mais progressista de Política Social e intenção de uma maior intervenção nas bases de políticas e instituições estratégicas. Contudo, essa tentativa de reformas de base aguçou inquietações conservadoras da burguesia industrial e da classe média, que se rearticularam com as velhas forças agromercantis e militares contra Goulart resultando no Golpe Militar de 1964. Em 1964, instala-se o golpe militar, um movimento autoritário com o objetivo de exterminar os movimentos de esquerda do país, bem como de qualquer manifestação política ou intelectual de oposição. Institui-se, assim, um padrão político e administrativo autoritário no país (PEREIRA, 2008).

Para Mestriner (2005) o golpe de 1964 não se reduziu apenas à uma operação político militar a fim de derrubar o presidente, mas acabou com as possibilidades de reformas de base propostas bem como deu fim à política de massas exercida desde 1945 com Vargas.

Neste período, enquanto no Brasil se forja um Estado meritocrático, com a adoção de uma política seletiva e focalista, com serviços sociais estendidos a apenas alguns trabalhadores e não atendendo a todas as necessidades desses, os países capitalistas desenvolvidos vivenciam o Estado de Bem Estar Social (Welfare State) aos moldes do keynesianismo, pactuado crescimento econômico e pleno emprego, promovendo a produção e o consumo.

3.2.3 Período Tecnocrático Militar: 1964 a 1985

Por vinte anos, o autoritarismo vigorou no país. Os presidentes que assumiram o poder durante o período militar, através de eleições indiretas, foram: Castelo Branco (1964 – 1967) que rompeu com a prática populista e desenvolvimentista do período anterior; Costa e Silva (1967-1969) que reafirmou o governo autoritário; Garrastazu Médice (1969-1974) que aprofundou e endureceu o modelo autoritário; Ernesto Geisel (1974-1979) que iniciou a abertura política; João Figueiredo (1979-1985) que deu continuidade à abertura política (PEREIRA, 2008).

Este período teve como principal característica a modificação do conteúdo do Estado, que deixou de ser uma organização populista e transformou-se em uma tecnocracia centralizada, embasada no acordo das elites civis e militares. As reformas institucionais acompanharam as mudanças da máquina estatal que privilegiou a burocracia e o saber técnico, ignorando a participação popular (PEREIRA, 2008).

O golpe tinha o objetivo de pôr fim ao movimento de esquerda e aos partidos nacionalistas e, desse modo, cassou partidos, mandatos legislativos, suspendeu direitos políticos, castigou cruelmente intelectuais, políticos e trabalhadores, impedindo toda mobilização por parte da sociedade. O argumento utilizado como justificativa para as arbitrariedades e uso da força era a segurança nacional. O acesso ao governo militar ficou restrito aos tecnocratas para a defesa do desenvolvimento do país (MESTRINER, 2005).

As ações assistenciais neste período foram mais uma vez empregadas para tentar amenizar o empobrecimento da população. No entanto, o que marcou foi a grande concentração de renda e a real diminuição do salário mínimo, tornando precárias as condições de vida da classe dos trabalhadores e da classe média.

No que tange à previdência social em 1966 houve a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1970, é implantado o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); é criado ainda o Prorural, garantindo ao trabalhador do campo alguns direitos previdenciários; e, em 1972 a legislação previdenciária alcança as empregadas domésticas. Posteriormente, em 1973, os autônomos (MESTRINER, 2005).

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, no entanto somente em 1977, quando se criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), é que as ações de assistência foram desenvolvidas a partir de um modelo concentrado em nível federal estendendo a cobertura previdenciária à grande parte da população urbana e parte da população rural (CARRO, 2008).

Afirma Pereira (2008) que até 1974 os governos militares buscaram a todo o custo a eficiência econômica utilizando a repressão cruel aos direitos civis e políticos para alcançar tal meta. Com os tradicionais canais de participação política da população fechados restou-lhes alternativas como a união à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Comunidades Eclesiais de Base, União Nacional dos Estudantes (UNE), juntamente com a classe operária e novas categorias sociais como feministas, empregadas domésticas, entre outros, a fim de combater a repressão e lutar pela democracia. Somente após esse período é que o governo militar inicia um maior esforço para ampliar o escopo da política social, com o intuito de propiciar uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade, que até então era tratada com forte repressão.

O Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de assistência social, passa a dar importância à política de combate à pobreza preconizada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PNUD – 1975 -1979)⁴⁷, e desse modo, a assistência social passa a ser denominada de promoção social. E a LBA tornou-se o organismo executor de uma gama de novos programas e projetos.

Com tudo isso, no final do período ditatorial, a enorme desigualdade social desencadeia a luta por condições dignas de reprodução social, pela justiça e pelo direito, marcando o fim da década pela efervescência dos movimentos sociais. Emerge o debate em torno dos direitos humanos, da necessidade de intervenção na saúde e a extensão da assistência social aos desempregados e aos sem condição de trabalho (MESTRINER, 2005).

A questão social foi controlada pelo economicismo, pela coerção e violência, mas mesmo com a severa repressão que tornava raro os movimentos reivindicatórios, em 1978, cerca de

⁴⁷ O I PND foi instituído no período de (1972-1974) e voltou-se mais para o avanço do desenvolvimento via grandes obras em detrimento das ações de combate à pobreza (VICCARI, 2008).

20 mil operários realizaram greve, em busca de melhores salários, na região de São Paulo (MESTRINER, 2005).

Em virtude da crescente mobilização social foram alcançados avanços civis e políticos, como a anistia política em 1979 restituindo os direitos civis e políticos dos cidadãos cassados durante o período militar, eleições para governadores em 1982 e uma intensa campanha política em prol das eleições diretas para Presidente da República.

3.2.4 Período de transição democrática - 1985 a 1990

Nos anos de 1980, o contexto econômico do país foi marcado pelo esgotamento do desenvolvimentismo e no âmbito político pela luta democrática, e, para muitos, o surgimento de uma efetiva sociedade civil. A transição democrática entre o regime de exceção e o regime de direitos, ocorreu para Boschetti (2008), de forma negociada num período bastante extenso. A autora utilizando-se dos estudos de O Donnel (1988), afirma que o processo de democratização em nosso país foi feito a partir de dois momentos, a saber: um primeiro momento com início no primeiro discurso do General Geisel em 1974 sinalizando a abertura democrática e a eleição do primeiro presidente civil em 1985; e um segundo momento a partir de 1985 que caracterizou a consolidação da democracia. Com o desejo de recuperar as liberalidades, através da reconstrução de um novo texto constitucional, a sociedade brasileira se mobiliza em torno da articulação de vários segmentos, a fim de elaborar emendas constitucionais.

O processo de instauração da Assembleia Constituinte representava para uma parcela da sociedade (representada pelos movimentos populares e sindicais) a possibilidade de reivindicar ativamente os direitos extintos no período autoritário e de lutar pela garantia de direitos sociais universais, bem como o pleno exercício dos direitos políticos.

A participação popular na formulação da Constituição estava assegurada pela própria lógica de organização da Assembleia Constituinte. De forma inédita na história brasileira, a elaboração da Constituição não foi precedida de um esboço ou de um pré-projeto criado por uma “comissão de notáveis”, como tinha ocorrido com as Constituições anteriores [...] (BOSCHETTI, 2008, p. 145).

Evidenciou-se, então, uma discussão buscando que a assistência social se tornasse uma política pública que garantisse direito. “[...] Um amplo movimento se instala na defesa da cidadania e dos direitos sociais com a esperança de que pela mudança das normas, transformar-se-ia rapidamente a realidade do país” (Mestriner, 2005, p. 182), no entanto o que se notará posteriormente é que mesmo após a aprovação das normas, as mudanças, de fato, enfrentaram dificuldades para se consolidarem.

Com a restituição das liberdades foi desnudada toda a corrupção e a apropriação indébita da “coisa pública” e, diante disso, dois organismos ligados à assistência social, a LBA e o CNSS, foram desmoralizados por serem palco de privilégios e desmandos. Eles iniciaram um processo de declínio redundando posteriormente na extinção dos mesmos (MESTRINER, 2005).

A transição democrática avançou a despeito das tentativas de embargo (MESTRINER, 2005). Em 1986, caracterizando uma reorganização institucional, convocou-se a Assembléia constituinte e sucedeu-se a promulgação da Constituição Federal em 1988. É importante destacar que com a Constituição, os direitos sociais foram alargados e sinalizou-se uma nova forma de concepção, organização e execução das políticas sociais, a partir de princípios firmados em direitos universais substituindo a seletividade de então. (VICCARI, 2008).

Como dito, a história da assistência social como política social pertencente ao gênero de política pública, materializa-se somente a partir da Constituição Federal. Até então, não podíamos falar em política social para a assistência, pois não era previsto para ela sistematicidade, continuidade no tempo e previsibilidade de recursos (PEREIRA, 2002).

As intervenções assistenciais até então predominantes em nosso país se constituíam em ajuda provisória às “incapacidades” individuais e em instrumento clientelista de governo, uma vez que não havia uma política clara e definida para a assistência social, sendo esta residual em recursos financeiros e fragmentada tratando-se de benefícios e programas. Neste sentido, o investimento público irregular e descontínuo nesse campo “respondia muito mais a um dever moral de ajuda que a um dever legal de garantia de direitos” (BOSCHETTI, 2008, p. 181).

Boschetti, (2008), narra o que ela chama de tortuoso e longo caminho da passagem do dever moral da ajuda ao dever legal de assistência, materializado formalmente com a inclusão da

assistência como um direito constitucional, em 1988. Não é nossa intenção reproduzir aqui todo esse caminho, mas a partir das formulações de 1988 sobre a assistência social, desvendar como é concebido esse direito em diferentes escritos normativos legais pós 1988.

A qualificação de direito atribuída à assistência social na Constituição de 1988, a incorpora aos direitos sociais, estes que têm como perspectiva a equidade e a justiça social, bem como exigem do Estado, juntamente com a sociedade, atitudes práticas, a fim de transformar tais valores em realidade (PEREIRA, 2002). Desse modo, o governo se viu obrigado a dar forma e sentido à assistência por meio da definição dos espaços e limites a serem ocupados pelo público e privado e ainda por municípios, estados e governo federal (BOSCHETTI, 2008).

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a ordem social, mais especificamente ao falar da assistência social em seu artigo 203, afirma que ela será prestada a quem dela necessitar independente de contribuição à seguridade social, no entanto estabelece que tal proteção será concedida à família, maternidade, adolescência, velhice e aos inválidos, delimitando assim de algum modo um público alvo específico. A Constituição, para Boschetti (2008), reforça mais uma vez a primazia do trabalho como base da ordem social capitalista, uma vez que estabelece que a assistência seja destinada apenas àqueles que não têm condições de trabalhar. Aos pobres capazes de trabalhar a proteção foi garantida via trabalho ao definir no artigo 203, III a promoção e a integração ao mercado de trabalho.

[...] A assistência obrigatória prevista em lei não considerava nem remotamente a possibilidade de assegurar algum tipo de renda aos trabalhadores pobres desempregados e não contribuintes com a previdência. Era dos pobres “incapazes” de trabalhar que a assistência social devia se ocupar [...] (BOSCHETTI, 2008, p. 181).

Podemos concluir que com a Constituição de 1988 a assistência continua a definir como critério para sua garantia a incapacidade para o trabalho, no entanto agora não mais como uma ajuda e sim como um direito. Sendo assim, podemos dizer também que, tendo o Brasil inicialmente se situado predominantemente na lógica do seguro, ao reconhecer a assistência como um direito, consolidou de vez um modelo misto de proteção social unindo a lógica do seguro com a lógica da cidadania (BOSCHETTI, 2008).

Boschetti (2003), afirma que o que determina a justaposição entre a previdência e a assistência é o trabalho. Este se configura como o elemento comum de acesso à previdência e

ao mesmo tempo de forma inversa o não trabalho, define a capacidade de usufruir da assistência social.

[...] O trabalho é o elemento que assegura a inclusão na previdência, definindo a natureza e o montante dos direitos existentes. Só tem acesso aqueles que, via trabalho, contribuíram diretamente para a previdência. De forma inversa, as prestações monetárias asseguradas pela assistência são destinadas aos que, por algum motivo (idade e/ou deficiência) estão impossibilitados de trabalhar e, assim, contribuir para a previdência [...] (BOSCHETTI, 2003, p. 64).

Para a autora a combinação de previdência para aqueles que estão inseridos no mercado de trabalho e a assistência para os inaptos ao trabalho, não se encaixa ao Brasil, tendo em vista que o sistema produtivo do país, não absorve todos os indivíduos economicamente ativos. Ou seja, em uma sociedade salarial não desenvolvida, onde não se tem a possibilidade, nem de longe, de pleno emprego, é inviável e até mesmo um paradoxo pensar nesta combinação como uma fórmula eficaz de política social. Desse modo, esta justaposição,

[...] produz uma dupla categorização: é a obrigação do trabalho (assalariado ou não) que garante o direito aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais; e a obrigação de se ter sérias razões que justifiquem o não exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais que asseguram transferência de renda (BOSCHETTI, 2003, p. 67 e 68).

O que se pode observar é que a lógica do seguro que permeou a proteção social desde sua origem não foi eliminada após 1988. Estamos vivendo atualmente entre a lógica do seguro e da assistência. Conforme Boschetti (2008) entre essas duas lógicas, a previdência e a assistência tendem a se polarizar e restringir direitos.

[...] são campos onde a presença de uma provoca a ausência de outra, mas ambas se atraem e se afastam enquanto dimensões de um mesmo fenômeno: a necessidade de constituir um campo de proteção social que responda às demandas criadas pela dinâmica excludente do capitalismo, sem, contudo, restringir sua lógica de produção e reprodução (BOSCHETTI, 2003, p. 77).

Paramos por aqui na nossa periodização para no próximo capítulo abordarmos com mais profundidade a assistência social, a partir da Carta Constitucional, por tratar-se de uma discussão de fundamental importância para entendermos as transformações atuais na assistência, uma vez que partimos de um pressuposto de que têm ocorrido transformações na concepção e no papel da assistência social na atual conjuntura brasileira em que não há trabalho protegido para todos os cidadãos e se aprofundam formas de precarização do

trabalho, no contexto de mudanças também no papel do Estado, particularmente, em relação ao modelo de Estado configurado na Constituição de 1988.

O que nos instiga neste processo é tentar entender as transformações ocorridas na concepção de assistência social. Na Constituição de 1988, a assistência social foi pensada e estabelecida apenas para as pessoas incapacitadas para o trabalho ou incapazes de prover o próprio sustento e, neste sentido, tendo por base uma sociedade com pleno emprego. No entanto, dado o nosso histórico de frágil assalariamento e proteção ao trabalho, bem como o crescimento das mais variadas formas de precarização do trabalho, qual tem sido o papel assumido pela assistência social na atualidade? Ela muda a sua concepção e visa ao atendimento não apenas dos incapazes para o trabalho, mas sim a todos aqueles, que mesmos capazes para o trabalho, não encontram emprego e, mais ainda, ela assume a função de inseri-los produtivamente no mercado? Esses questionamentos perpassam a nossa pesquisa.

4 A ASSISTÊNCIA NO BRASIL A PARTIR DE 1988: DELIMITANDO E DEBATENDO SUA CONCEPÇÃO A PARTIR DA CARTA CONSTITUCIONAL

4.1 O Caráter da Assistência Social na Seguridade Social

O objetivo deste capítulo consiste em analisar a assistência social a partir da Carta Constitucional como subsídio para compreender o reordenamento adquirido por essa política ao compor o tripé da seguridade social. Para tanto, nos apoiaremos nas discussões de PEREIRA (1996, 2001) e BOSCHETTI (2003, 2008).

Essa escolha não foi aleatória, mas por compartilharmos das ideias defendidas pelas autoras no que diz respeito à assistência social, a partir da nova concepção adquirida em 88 que atribui a esta status formal de política pública distanciando-a do passado conservador de filantropia e benemerência. Antes, porém, cabe um retorno à discussão dos regimes de Estados de Bem Estar em seus direcionamentos após a crise capitalista dos anos 1970, pois as questões internacionais influenciaram, tanto a institucionalização da nossa proteção social a partir de 88, como a materialização dessa proteção anos depois.

Nas sociedades européias modernas, a origem e a organização dos sistemas de proteção social firmaram-se na cobertura de riscos relativos à perda temporária ou permanente da capacidade do indivíduo para o trabalho. Em um cenário de crescimento econômico e pleno emprego na Europa no segundo pós-guerra até os anos 70, os indivíduos organizados coletivamente enquanto trabalhadores protagonizaram lutas por garantias de direitos sociais.

Mishra (1995) defende a existência de um tipo histórico ideal⁴⁸ de “Welfare State” designado de Estado de Bem Estar Keynesiano (EPK) construído na Europa após a Segunda Guerra. Os elementos básicos que caracterizam tal Estado são o pleno emprego, um conjunto de serviços sociais universais e um nível nacional mínimo de condições de vida na perspectiva da cidadania. Segundo o autor, em maior ou em menor grau os Estados nacionais se aproximaram desses elementos constitutivos e, por isso seria inviável enquadrar cada Estado em regimes de Bem Estar específicos.

⁴⁸ No tipo histórico ideal defendido por Mishra as características tomadas pelo autor, a fim de definir o Welfare State, foram construídas historicamente.

[...] O Estado-Providência simbolizava um novo acordo ou a concertação do pós-guerra não só entre o capital e o trabalho, mas também entre a democracia capitalista e os seus cidadãos em termos de certas garantias e direitos gerais. Estes direitos sociais dos cidadãos podem ser resumidos do seguinte modo: o direito ao trabalho; o direito à protecção social em caso de desemprego, temporário ou permanente; e acesso em condições de igualdade a uma série de serviços essenciais, nomeadamente a educação e os cuidados médicos, que favorecessem as oportunidades e facilitassem a participação do indivíduo no mercado [...] (MISHRA, 1995, p. 22).

Esping-Andersen (1991), classificou os Estados nacionais em regimes de Bem Estar e dessa forma estabeleceu três variações para estes, a saber: o “Welfare State” liberal, “Welfare State” conservador corporativista e “Welfare State” social-democrata. Para este autor, o regime liberal é aplicado em países com características em que predominam: a assistência aos comprovadamente pobres; reduzidas transferências universais; planos modestos de previdência social; benefícios direccionados à população de baixa renda; reforma social limitada por normas tradicionais e liberais da ética do trabalho; os benefícios são modestos e as definições para o estabelecimento dos mesmos são associadas ao estigma. Para Andersen, este regime propicia uma ordem de estratificação que mistura igualdade relativa da pobreza para os beneficiários do Estado e serviços diferenciados a partir do mercado para uma maioria, o que produz um dualismo de classes. Os Estados agrupados a esse regime foram Estados Unidos, Canadá e a Austrália.

[...] esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização, contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais [...] (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

O regime Conservador Corporativista predominou na Áustria, França, Alemanha e Itália. Nesses estados, a concessão dos direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida, pois nunca foi marcante a obsessão liberal com a mercadorização e com a eficiência do mercado. Os direitos preservavam diferenças de status ligados à estratificação social com limitações da capacidade redistributiva. Tais regimes são moldados de forma típica pela igreja e desse modo, voltados para a preservação da família tradicional. “[...] o princípio da “subsidiaridade” serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

O terceiro e último regime definido por Esping-Andersen (1991) diz respeito ao “Welfare State” social-democrata experimentado por países que adotaram os princípios do

universalismo e os direitos sociais foram estendidos também às novas classes médias. Para o autor, a social-democracia buscava promover a igualdade com os melhores padrões de qualidade e não apenas igualdade das necessidades mínimas. Desse modo, na base das políticas sociais estavam serviços e benefícios elevados e a garantia aos trabalhadores de plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos.

A despeito das contribuições de Esping-Andersen (1991) no sentido de demonstrar e reafirmar que a expansão das políticas sociais não seguiu o mesmo padrão de desenvolvimento em todos os países capitalistas, muitas críticas são realizadas a essa forma de análise a partir de regimes específicos. Entendemos que a classificação proposta por Esping-Andersen apresenta limitações, porque no interior de cada um dos regimes de Estado de Bem Estar construídos pelo autor há, entre os países, diferenças importantes que os aproximam ou afastam do regime no qual se enquadram. Assim, o tipo histórico ideal construído por Mishra apresenta vantagens por estabelecer pilares constitutivos do Estado de Bem Estar, a partir das experiências históricas dos países europeus, possibilitando a análise da diversidade de Estados de Bem Estar social com base na sua maior ou menor aproximação das características dos pilares do Welfare State. Conforme Mishra (1991, p. xi), “[...] as variações sobre o tema do Estado-Providência são infundáveis e não há dúvida de que se podem determinar muitas classificações e tipos ideais, dependendo do ponto de vista e dos interesses da pessoa que se debruça sobre o assunto”.

Apesar da existência de várias medidas de Bem-estar Social, conforme a orientação política e ideológica de cada país e a correlação de forças entre capitalistas e trabalhadores em meio ao processo de acumulação, todas sinalizam para a proteção social voltada para a reprodução social da totalidade da classe trabalhadora. No entanto, os anos de 1970 são marcados por mudanças nas condições sociais, políticas e econômicas de sustentação do Estado de Bem Estar Social. O capitalismo enfrentou uma forte desestabilização, aprofundada pela ocorrência da crise do petróleo, baixo crescimento com aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros dos Estados, propiciando o conflito entre política econômica e política social, quebrando o pacto keynesiano do pós-guerra.

A crise atual, que envolve a maioria dos países capitalistas, mostra seus impactos a todos os níveis das sociedades: o econômico, obviamente, mas também o social e o político. Tudo indica tratar-se de uma crise profunda, que afeta as estruturas sociais e de poder, mesmo levadas em consideração as claras diferenças nacionais. A aceleração inflacionária, a desorganização do sistema financeiro internacional, as elevadas taxas de desemprego têm imposto reordenamentos econômicos de grande

significado e têm trazido consigo profundas alterações tecnológicas, assim como redefinições dos papéis e ações das instituições sociais e políticas. O sentido e os resultados desses desequilíbrios e reordenamentos não estão, ainda, claramente delineados. Por outro lado, os rumos seguidos na resolução dos vários problemas em questão estão condicionados por pressões sociais e conflitos políticos. Finalmente, assim como a crise traz já, em seu bojo, embriões do futuro, também as medidas "anticrise" em curso, de diferentes matizes, determinarão em parte as condições mais ou menos propícias — do ponto de vista econômico, mas sobretudo social — da retomada posterior (DRAIBE e HENRIQUE, 1988, p. 2).

A partir da crise do Estado-Providência na década de 70, Mishra (1995) analisa as respostas de organização dos Estados Nacionais, uma vez que em maior ou em menor grau, quase todos os países ocidentais avançados, sofreram com a instabilidade da crise. Segundo o autor, dadas as condições econômicas do Ocidente, foi posto à prova o modelo de economia consensuado no pós-guerra, sobretudo no que diz respeito ao papel do Estado na gestão da economia e no financiamento de serviços sociais.

Diante disso, Mishra (1995) afirma que os Estados responderam de diversas maneiras aos problemas econômicos, mas não abandonaram naquele momento as ideias keynesianas do pós-guerra. Ele apresenta duas respostas distintas aos problemas e dificuldades do capitalismo assistencial nos anos 70 e nos anos seguintes. Uma neoconservadora que defendia a primazia da iniciativa privada e do mercado, bem como a redução da intervenção do Estado em relação às atividades econômicas e outra de abordagem corporativista social-democrata chamada por ele de social-corporativista que buscou manter o modelo de economia mista e do Estado-Providência.

[...] À direita, há o modelo do neoconservadorismo, com a sua retórica e ideologia de retracção da assistência social, fazendo depender do sector privado e das forças de mercado o crescimento econômico e a prestação de vários serviços humanos, sendo o seu objectivo a redução substancial do elemento de "bem-estar" do capitalismo assistencial. À esquerda, num sentido prático e não meramente teórico, temos o modelo social-corporativismo, que recusou abandonar os objectivos do Estado-Providência do pós-guerra, nomeadamente o pleno emprego, o crescimento econômico e a assistência social (MISHRA, 1995, p. 6).

Desse modo, o enfraquecimento do Estado-Providência possibilitou à direita, com seus interesses pró-capital, e à esquerda, em geral com os interesses pró-trabalho, proporem soluções para a crise, segundo as suas perspectivas. O neoconservadorismo representando a resposta do capital é o defensor do retorno à forma "pura" de capitalismo e do rigor da disciplina do mercado. A resposta pró-capital à crise defende a ideia de que o desemprego é natural e inevitável na sociedade de mercado, além de levantar a bandeira da privatização e de um sistema de assistência social mínimo afastando-se assim da economia mista centrista

keynesiana do capitalismo pós-guerra. Assim, esta resposta se firma na ideologia de retração da assistência social, no intuito de retirar o elemento de bem-estar do capitalismo assistencial.

O autor afirma ainda que a resposta mais bem sucedida da esquerda tem sido a de manter e consolidar o elemento de bem-estar do capitalismo assistencial e, desse modo, manter um alto nível de assistência social e ao mesmo tempo uma forma eficiente de economia. Esta resposta buscou ainda preservar os objetivos do Estado Providência do pós guerra, a saber: o pleno emprego, o crescimento econômico e a assistência social.

No que diz respeito à assistência social o autor analisa que a primeira resposta pode ser considerada como uma resposta de “*retracção*” e a segunda de “*manutenção*” do Estado-Providência. No entanto, segundo o autor, surgiu nas décadas subsequentes à crise uma variedade de ideias e de movimentos sociais que predominaram sobre as divisões de esquerda-direita e público-privado. A grande questão para Mishra diz respeito à análise das estratégias de ação dos Estados⁴⁹ ante à crise a despeito do que eles professam. “[...] uma coisa é professar uma ideologia de assistência social, seja ela de retracção ou manutenção, e outra, bem diferente, é ser capaz de a praticar com êxito [...]” (MISHRA, p. 7, 1995).

Mishra (1995) reconhece certa objetividade no surgimento das crises “[...] O aumento do déficit orçamental, da inflação, da estagnação e do desemprego pode ser considerado um estado de coisas indesejável [...] o enfrentamento a tais questões torna-se uma questão ideológica “[...] a forma como se detectam os “problemas”, a maneira como se lhes encontra “soluções” são resultados de uma forma particular de definir a situação - em suma uma questão ideológica [...]”. Desse modo, o autor admite que a crise não deve ser vista apenas como um conjunto de circunstâncias objetivas, mas também subjetivas ideológicas e a partir de interesses de grupos e classes (MISHRA, 1995, p. 18).

Segundo o autor, apesar da política econômica ser influenciada por políticas de interesses de gênero, raça ou religião o que define de fato os conflitos nos países capitalistas são os interesses de classes econômicas antagônicas e assim, afirma ele que “[...] a perspectiva da

⁴⁹ A análise de Mishra (1995) centra-se nos regimes neoconservadores dos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá e sob regimes social corporativistas na Suécia e Áustria e Austrália. Sobre a análise dos governos conservadores o autor conclui que estes seguiram políticas econômicas, sociais e de relações de trabalho muito diferentes das preconizadas pelo Estado de Providência Keynesiano. Sobre a experiência da Suécia e da Áustria. O autor diz ainda que as estratégias corporativistas analisadas venceram as crises dos anos 70 e 80 sem sacrificar a eficácia econômica e a justiça social. No entanto, afirma ele que o conflito capital e trabalho existe e está travado.

estratificação social também continua a ser essencial para compreendermos a economia política da assistência social [...]” (MISHRA, 1995, p. 18 e 19).

O capitalismo, enquanto sistema econômico é um fenômeno internacional, bem como foi a sua crise nos anos 70, no entanto são evidentes as diferenças existentes em cada contexto nacional em termos de seu desenvolvimento e também no contexto de crise. “[...] a crise do capitalismo toma uma forma específica, porque afecta os Estados-nação em pontos diferentes da trajectória da sua história e desenvolvimento [...]” (MISHRA, 1995, p. 10).

É importante atentarmos para esta colocação para compreendermos em que situação encontrava-se o Brasil no contexto de crise mundial, e mais ainda, que respostas o Estado brasileiro deu à crise dos anos 70.

Enquanto na Europa o Estado de Bem Estar Social, em suas diversas formas de realização, desenvolveu-se a partir de um pacto político, onde os movimentos sindicais protagonizaram a luta por direitos sociais, no Brasil, foram os movimentos sociais que impulsionaram a construção de um modelo de regulação social que refletisse os anseios por democracia e cidadania dos movimentos em lutas, conformando o processo de redemocratização do país nos anos 80, culminando na Constituição de 1988. “A associação entre direitos sociais e cidadania e entre direitos sociais e democratização esteve nas bases das indicações constitucionais e foi materializada pelas leis de regulamentação das três políticas da seguridade social [...]” (BOSCHETTI, 2008, p. 264).

A Constituição Federal (CF) de 1988, ao afirmar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, estabeleceu, mesmo que formalmente, como encargo público necessidades antes consideradas de ordem pessoal e individual. A carta foi resultado das lutas, articulações e proposições discutidas e apresentadas pelos movimentos sociais no processo constituinte e que possibilitaram a construção de um modelo de proteção social baseado nos princípios da universalidade e igualdade, de tendência social-democrata, bem como da democracia e cidadania. Ela é o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições da concepção histórica da assistência social no país, que a qualifica como política de seguridade social conforme artigo 194 da CF de 88.

Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Conforme afirma BOSCHETTI (2008), o sistema de seguridade social implementado pela CF de 88 estabeleceu formalmente um complexo previdenciário-assistencial, fundado na lógica da assistência social e na lógica dos seguros sociais, consolidando o que a autora chama de modelo misto de proteção social. A autora relembra que o complexo previdenciário assistencial não foi uma inovação da CF de 88, uma vez que já existia atuação pública nestas duas áreas. A inovação da CF e das legislações posteriores foi reconhecer a assistência como direito à proteção social e estabelecer funções específicas a cada uma dessas políticas.

A seguridade social tal qual foi inscrita da Carta reforçou a justaposição existente entre a previdência e a assistência, quando foi revelada a natureza de complementaridade destas políticas, bem como os seus campos de abrangências individuais. Uma vez que a previdência destinava-se aos trabalhadores “capazes” e em condições de exercer uma atividade laborativa a fim de assegurar os direitos contributivos, restava à assistência assistir aqueles “incapazes para o trabalho” ou aqueles que por insuficiência de renda não teriam acesso à previdência social. Conforme afirma BOSCHETTI (2008), em termos de princípios gerais, a seguridade social brasileira associa universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade.

[...] A política de saúde tem como base os princípios da universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização. A política assistencial orienta-se pelos princípios da seletividade, gratuidade, redistributividade, centralização (para as prestações continuadas) e descentralização (para os programas, projetos e serviços). A previdência, por sua vez, só é assegurada mediante contribuição direta, e sua organização é centralizada no governo federal (BOSCHETTI, 2008, p. 265).

A questão que se forma em torno da combinação previdência e assistência é que essas são políticas destinadas a amparar aspectos de um mesmo fenômeno, a saber: a relação do homem com o trabalho. Trata-se da obrigação do trabalho, assalariado ou não, para a garantia do direito aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais; e da obrigação de justificar o não exercício do trabalho para garantir o direito aos benefícios assistenciais de prestação continuada (BOSCHETTI, 2003 e 2008).

A previdência e a assistência acabam se constituindo como unidade de contrários porque se mantêm e se alimentam em um processo cuja dinâmica interna é marcada pela polarização. São campos onde a presença de uma provoca a ausência da outra, mas ambas se atraem e se afastam enquanto dimensões de um mesmo fenômeno: a

necessidade de construir um campo de proteção social que responda às demandas criadas pela dinâmica excludente do capitalismo, sem, contudo, restringir sua lógica de produção e reprodução (BOSCHETTI, 2003, p.77).

A construção da previdência social no Brasil, passa pela discussão de seguro social em que o acesso ao direito é condicionado à contribuição. A saúde, que foi reconhecida como direito universal em 88, assegurado a partir da proposição de um sistema único de saúde, convive com o setor privado no sentido individual ou coletivo, que oferece seguros sob a forma de serviços lucrativos de proteção à saúde. A maior inovação no modelo de seguridade social estabelecido a partir de 1988, observa-se no campo da assistência social que primeiro a coloca na arena da política pública, como responsabilidade estatal e segundo a retira do campo da subsidiaridade em que a ação da família e da sociedade antecede a ação do Estado e em terceiro por estabelecer um campo de efetivação de direitos (SPOSATI, 2009). Desse modo, o que conforma o sistema de seguridade social tal qual está posto na CF de 88 é um modelo misto de proteção social, firmado na lógica da assistência social e na lógica do seguro social (BOSCHETTI, 2008).

[...] A Constituição Brasileira não estabeleceu uma separação nítida entre um modelo Beveridgiano para a saúde e assistência social e um modelo Bismarckiano para a previdência. Na prática a sobreposição desses dois modelos foi reforçada pela Lei Magna [...] (BOSCHETTI, 2008, p. 267).

Sposati (2009) assinala três grandes mudanças a partir da conformação da proteção social brasileira. A primeira diz respeito à responsabilidade do órgão público com o exercício racional de gestão estatal firmado sob princípios e valores sociais como direitos, cidadania e dever do Estado. A segunda mudança vincula a assistência a uma ação estatal planejada, em que se deve apontar os resultados da ação pública. Uma terceira importante mudança está na busca por romper com os modelos unilaterais e autoritários de gestão criando espaços de gestão democrática.

4.2 Um olhar crítico sobre a Assistência Social: por uma nova concepção.

A construção de um novo modelo para a seguridade social brasileira durante o processo constituinte, integrando a assistência social, foi produto do debate de acadêmicos e militantes da área. Com a aprovação de um modelo misto, tensionado pela lógica do seguro e pela lógica da cidadania, o debate se alongou e aprofundou no esforço de compreender o modelo híbrido

aprovado, bem como, qual o papel da assistência social em seu interior. Assim, para compreender as tensões envolvendo a concepção de assistência social a partir da constituição de 1988, recorreremos às reflexões e críticas realizadas por Pereira (1996) e Boschetti (2003, 2008).

Para Pereira (1996) a assistência social não pode ser interpretada como um simples ato de boa vontade nem como mera cobrança ética de dívidas morais. Este pensamento é equivocado por identificar a assistência por suas funções programáticas, dentro da lógica da acumulação, ou por identificá-la com a razão tecnocrática em que é administrada. Na realidade, segundo a autora, a assistência é resultado de resistências estruturais ao modo de produção capitalista e que no interior dessas resistências são discutidas as determinações deste modo de produção para a desigualdade e a injustiça social. Dessa forma, dentro dessa discussão e nos moldes de uma concepção de política social voltada para a igualdade e justiça social dos cidadãos a assistência assume a condição de direito de cidadania e de integrante da seguridade social. Na contramão dessa perspectiva, a assistência social dentro dos moldes das políticas sociais de cunho mais liberal são estabelecidas a fim de maximizar a condição de mercadoria do trabalho individual e, desse modo, não existe a perspectiva de direito, mas sim, predomina o mérito.

Ante a relação contraditória que se estabelece entre a assistência e a busca pela acumulação, a primeira corre o risco de ser submetida aos objetivos e interesses da segunda. No modo de produção capitalista Pereira (1996) aponta e distingue duas modalidades de assistência social, a saber, a “*stricto sensu*” e a “*lato sensu*”.

A assistência “*stricto sensu*”, não se identifica com a justiça social, pois é manipulada pelos imperativos da rentabilidade econômica. Desse modo, ela nega os princípios e valores de atenção às necessidades sociais, uma vez que não é embasada legalmente e não faz frente à acumulação econômica (PEREIRA, 1996).

Por assistência “*stricto sensu*”, entendo aquela ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada, mecanicamente, para minorar carências graves, que deixaram de ser assumidas pelas políticas sócio-econômicas setoriais [...] a assistência social nesta ótica é sinônimo de emergência; de amadorismo; de ausência de planejamento, de espírito crítico, de indignação e de visão de conjunto. É a anti-política social ou ação eventual e incerta [...] (PEREIRA, 1996, p. 50).

Desse modo, a autora afirma que esse tipo de assistência é extremamente funcional ao fortalecimento do capitalismo por não se apresentar como um espaço de conflitos entre os interesses da rentabilidade econômica. Ela é orientada para “resolução de problemas individuais”; “tem um fim em si mesma”; é “específica no atendimento a uma clientela limite”; é “contingencial, incerta, eventual” e “distributiva”. Esses são os atributos que caracterizam o perfil da assistência “*stricto sensu*”.

Ao contrário, a assistência “*lato sensu*” possui respaldo no movimento da sociedade e também legalmente, compondo assim um projeto político e integrando as políticas de proteção social agindo no interior dessas políticas desestabilizando o elitismo, promovendo a democratização e a inclusão social dentro da perspectiva de universalização. “É, pois, a assistência social “*lato sensu*” que impede a autonomização dos mecanismos da rentabilidade econômica no interior das políticas de bem-estar [...]” Entre os atributos que fazem parte do perfil assumido pela assistência social “*lato sensu*” destacamos que esta é “vocacionada para a atenção às necessidades sociais; “um meio e não um fim em si mesma”, uma vez que sua função básica é alargar os direitos sociais; ela é “redistributiva” e é “dependente da participação da sociedade no seu desenvolvimento”, pois ao negar a lógica da acumulação, constitui uma arena real de conflitos de interesses (PEREIRA, 1996, p. 41).

Pereira (1996) afirma que a assistência social no modo de produção capitalista é um fenômeno que está correlacionado à inserção dos pobres e das classes populares na lógica de produção e dominação capitalista, mesmo que seja por meio de subempregos, pequenos contribuintes ou como pequenos consumidores a partir de renda oriunda do Estado ou da sociedade. No entanto, afirma ela que, esse processo não tem apenas essa direção, pois existe uma tensão conflituosa entre os interesses do capital e os interesses do trabalho.

A luta social por melhores condições materiais e de poder identifica a assistência como um espaço também de luta e que essa não está vinculada apenas à arena econômica, mas também à arena política. Sabemos que é através da participação política da sociedade no controle das decisões, das informações e da gestão das políticas que lhe dizem respeito, que existe a possibilidade de lutar por maior distribuição de recursos materiais e de poder. Mesmo não sendo o objetivo manifesto da assistência a luta pelo poder, essa luta é responsável pela sua expansão.

[...] É fato empírico que a assistência social é mais expressiva, madura e consequente naqueles países onde a classe trabalhadora é mais organizada e combativa e, em contrapartida, tanto a organização quanto a combatividade desta classe tem se alimentado, sobremaneira, da conquista de direitos no campo assistencial. É fato empírico também que, nos regimes de força, quando a sociedade se mobiliza em torno da bandeira das liberdades democráticas, o Estado amplia o leque de distribuição de bens e serviços assistenciais, para não distribuir o poder (PEREIRA, 1996, p. 44).

A assistência na sociedade capitalista é o resultado contraditório de históricas correlações de forças entre o capital e o trabalho. Ou seja, ela emerge a partir do processo de produção, da desigualdade estrutural entre capital e trabalho. Mas, ao mesmo tempo em que ela é o resultado desse conflito, ela constitui-se também como uma condição para moderar essa tensão a partir do Estado, podendo atender aos interesses do capital e/ou do trabalho (PEREIRA, 1996)

Dessa forma, é possível analisar o significado da assistência considerando dois níveis de reflexão tentando entender, primeiramente, o local oculto da produção onde reina a desigualdade e o local visível da troca de mercadorias e bens, serviços e favores, onde predominam os arranjos políticos apoiados na ideologia de colaboração entre os desiguais. Tradicionalmente a assistência tem sido concebida neste último local, lugar de realização de funções compensatórias, distributivas e contingências mantenedoras do status quo. No entanto, afirma Pereira (1996, p. 45) “[...] compreender a assistência apenas como um processo de colaboração entre desiguais jamais colocará a desigualdade estrutural (econômica e de poder) em questão [...]”.

A assistência social tal qual foi pensada na CF de 1988 assegurava direitos apenas aos pobres incapazes para o trabalho. Desse modo, a assistência se vinculava de um lado, ao trabalho, a partir do critério de incapacidade para tal e de outro, à ideia de carência, pois assistia aos pobres a partir da noção de necessidade dos mesmos. Boschetti (2008) afirma que essa vinculação entre assistência, trabalho e carência, reforça a antiga doutrina liberal que separa, de um lado, os pobres merecedores e, de outro, os pobres não merecedores da assistência social.

Neste sentido, é preciso alocar a assistência a serviço do trabalho e da busca pelos direitos de cidadania, sabendo que o primeiro nível de reflexão constitui-se em um importante instrumento de acesso para conquistas mais profundas no sentido de que esta possa deixar de

ser “[...] um instrumento de socialização de carências e recursos mínimos para se transformar em processo de socialização política, por meio do qual os seus benefícios e impactos, além da ajuda material, possam contribuir para a ampliação da cidadania” (PEREIRA, 1996, p. 46). Concordamos com Pereira (2001) ao falar do processo de forte resistência aos esforços em transformar a assistência em área valorizada da política pública apesar do amparo legal alcançado na Constituição de 88. Para a autora essa mudança constituiu uma revolução no campo da proteção social brasileira, demandando mudanças de paradigmas, concepções, legislação, diretrizes operacionais, bem como o rompimento com o passado conservador de mecanismos paternalistas e clientelistas.

Boschetti (2008) também sinaliza o caráter desafiador das propostas assumidas legalmente pela CF de 88, quando consideramos as características históricas que marcaram a assistência social no Brasil, a saber:

[...] descontinuidade, pulverização e paralelismo, além de forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços; centralização tecnocrática, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular e opacidade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades assistenciais que recebem recurso público [...] ausência de critérios claros e transparentes que definissem as fontes de financiamento e o destino dos recursos e inexistência de um fundo específico para a área [...] (BOSCHETTI, 2008, p. 77 e 78).

A assistência enquanto política constitui um processo complexo de caráter racional, ético e cívico em uma unidade. A racionalidade da assistência se refere aos indicadores científicos de estudos, pesquisas e diagnósticos usados nos processos de decisão. Cabe ainda dentro da racionalidade a constante avaliação, principalmente no que se refere aos impactos e resultados. Esse é um processo que demanda escolhas e tomada de decisões coletivas, a fim de construir planos de ação contínuos, tendo em vista contemplar as necessidades sociais (PEREIRA, 2001).

O ético diz respeito à responsabilidade moral na satisfação de necessidades sociais. Significa que para além da eficácia administrativa, a assistência social enquanto política precisa ter como referência a justiça social. Além de ético a assistência social enquanto política é também um processo cívico, pois deve certamente ser concebida como um direito de cidadania social a ser concretizado. Os direitos sociais que devem ser concretizados pela assistência são, conforme demonstra Pereira (2001), ao mesmo tempo um dever do Estado e

um direito do cidadão. O Estado desse modo consiste no provedor e o cidadão como o credor legítimo dessa provisão. Firmado no referencial racional, ético e cívico é que “[...] desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, diz-se que a assistência social no Brasil constitui *uma política pública, um direito de cidadania e um componente da seguridade social*” (PEREIRA, 2001, p.222).

Como afirma Pereira (1996) o termo seguridade social estabelecido na CF de 88, embora tensionado por duas lógicas, é oriundo do conceito inaugurado na Inglaterra, nos anos 40 do século XX por William Beveridge, que estabelecia propostas de reformas sociais abrangentes e universalistas com vistas a assegurar um nível aceitável de padrão de vida para a população. Para essa autora a definição de mínimos sociais ou de padrões aceitáveis, ultrapassa a alçada da assistência social. No entanto, essa política tem o papel de contribuir, através dos atores nela envolvidos, rompendo com os limites conceituais e operativos, para a consolidação do que está estabelecido em lei.

Além de “integrar” as políticas e compor o tripé da seguridade social, a intenção foi estabelecer um modelo de gestão para reordenar os mecanismos de planejamento, execução e financiamento, a fim de assegurar o caráter inovador, universal e democrático da nova concepção de assistência atrelada aos direitos de cidadania. Diz assim o artigo 194 da CF de 88 em seu parágrafo único:

Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
V - equidade na forma de participação no custeio;
VI - diversidade da base de financiamento;
VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A despeito das inovações legais da assistência, PEREIRA (1996) inscreve uma crítica ao dizer que à primeira vista o modelo de assistência “*stricto sensu*” não deu base à CF de 88, pois essa sugere certa identificação com o modelo social-democrata de bem-estar que se guia pelo

princípio da universalização da provisão social pública a partir da participação do Estado e da classe trabalhadora.

No entanto, resta-nos questionar qual a medida exata dos avanços constitucionais principalmente no campo da assistência social? Primeiramente, a autora ressalta que apesar de ser instituída como direito, a assistência continuou limitada do ponto de vista conceitual, pois nas entrelinhas do texto constitucional, coube a ela se relacionar com as demais políticas sociais no sentido de compensar suas restrições. Desse modo, a autora afirma que a assistência não se tornou um componente da cidadania em seu sentido pleno que não comporta a hierarquização de direitos.

Para Pereira (1996) na conceituação da assistência social, o grande desafio é descobrir a particularidade desta ante as demais políticas de provisão social. Ela apresenta dois conjuntos de equívocos na compreensão dessa política, um de cunho substantivo e outro de cunho metodológico. No equívoco substantivo a assistência, via de regra, é vista como o contrário de categorias como a “política social”, “direitos de cidadania”, “promoção social” e “trabalho remunerado” e desse modo, predomina a ideia de que a existência da assistência dá-se pela inexistência ou fraqueza das demais categorias citadas. E ainda, uma vez tais categorias fortalecidas e concretizadas a assistência torna-se dispensável. Desse modo, a relação que se estabelece entre a assistência e essas categorias configuram-se como “antagonismo” e não “reciprocidade”. “[...] Sua existência e abrangência dependem, por consequência do grau de ineficácia de outras políticas e da capacidade de negociação (ou do carisma) de quem a comanda” (PEREIRA, 1996, p. 21).

Do ponto de vista metodológico, os equívocos em torno da assistência situam-se na eleição de categorias de análise que confirmam falsas concepções ao nível substantivo. A assistência sob essa crítica, apesar de ter avançado em seu status formal a partir da CF de 88 continuou sendo “informada pela noção de pobreza absoluta”⁵⁰; “uma alternativa de direito ou direito incompleto, porque por não ser autoaplicável, dependeria de regulamentação posterior”; “uma política de cunho distributivo” (PEREIRA, 1996, p. 69). Para a autora, superar essa percepção de assistência é necessário, a fim de alcançar avanços institucionais e políticos repensando o seu papel.

⁵⁰ “[...] Constitui, uma característica restrita, consagrada pela ideologia liberal ou neoliberal, a qual justifica e prioriza ações focalizadas e emergenciais, que suprem paliativamente (quando suprem) sintomas de carências profundas (PEREIRA, 1993, p. 25).

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira (SPOSATI, 2009, p. 15).

4.3 A nova concepção de assistência social: contribuições e desafios da CF de 88 e da LOAS

O enfrentamento da questão social na nova Constituição é tratado a partir da concepção de Seguridade Social, incluindo as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Esta nova perspectiva coloca a Assistência Social na condição de direito social, organizada pelo Estado, tendo como interlocutora a população através de suas organizações. A assistência Social inicia sua trajetória como política pública ao integrar a CF de 88 e, posteriormente, em 1993, com sua regulamentação por meio da LOAS. É importante considerar que a assistência social, ao contrário das políticas de saúde e previdência, não contou com a organização e a defesa de movimentos sociais ou de grupos mais estruturados que contribuíssem para a defesa de sua regulamentação após o processo da Constituinte. Segundo Boschetti, essa política ficou “órfã” (BOSCHETTI, 2008 p. 185).

Apesar de todas as reservas e críticas apontadas com relação ao avanço ou à estagnação da assistência a partir de 88, é inegável para nós conquistas legais importantíssimas. *Pari passu*, os desafios de concretizá-las se colocarem inegavelmente. Ao considerarmos a nova concepção de assistência social cabem-lhe como papéis fundamentais: resgatar e concretizar direitos, por meio da viabilização de canais de participação, regular os dispositivos previstos e materializá-los através de legislações próprias, uma vez que não bastava apenas assegurá-los no plano jurídico formal. “[...] a assistência social, especificamente, deve reorganizar tanto os benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, quanto os mecanismos de financiamento e de gestão político-institucional [...]” (BOSCHETTI, 2003, p. 77).

A elaboração do primeiro projeto de lei para a assistência social constituiu-se um desafio teórico e político, uma vez que, não havia até então discussão teórica alguma do que deveria ser ou constituir a lei regulamentadora da assistência social, ao passo que interesses políticos

divergentes irão surgir, provocando um embate e uma postergação em torno da elaboração e aprovação da lei.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi o responsável por elaborar os projetos das políticas de seguridade social diante de tamanho desafio, assinou convênios com instituições inseridas atuantes no debate em torno da seguridade social. No que diz respeito à seguridade social, foi assinado um convênio entre o IPEA e a Universidade de Brasília representada pelo Núcleo de Estudos de Saúde Pública (NESP), o Ministério de Previdência e Assistência Social, o Ministério da Saúde, e a Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), a fim de realizar estudos, organizar debates e esboçar os pré-projetos (BOSCHETTI, 2008).

Conforme afirma Boschetti (2008), desde o início, os trabalhos em torno da elaboração dos pré-projetos, foram marcados pela separação das políticas que compõem a seguridade social, sendo estas discutidas separadamente.

[...] Diferentemente dessas duas políticas (saúde e previdência – grifo nosso), a assistência social, que durante a Constituinte não contou com a organização e defesa dos movimentos sociais ou de grupos mais estruturados, ficou “órfã”. Imediatamente após a promulgação da Constituição, não se identificava nenhum grupo mobilizado em favor de sua regulação (BOSCHETTI, 2008, p. 185).

Quanto a assistência social a partir do convênio assinado com a UNB, inicialmente via NESP, o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Sociais (NEPPOS) foi contatado para contribuir na elaboração do pré-projeto de lei da assistência social. Neste período, o campo assistencial era marcado pela pulverização financeira e institucional, pela indefinição quanto ao lugar a ser ocupado pela assistência no âmbito governamental e pela variedade das ações assistenciais (BOSCHETTI, 2008).

Conforme descreve Boschetti (2008), os primeiros conflitos e disputas de poder em torno da elaboração do pré-projeto de lei regulamentadora da assistência surgiram ainda no âmbito interinstitucional das instituições públicas responsáveis por desenhar os pré-projetos. Neste momento os conflitos ainda eram tímidos, mas foi no parlamento que de fato ocorreu o confronto e as lutas políticas. Para deixar claro em que nível estava a disputa e como os grupos se rivalizaram, destacamos que os representantes do IPEA participaram das reuniões em que foi discutido o pré-projeto e defenderam a proposta enquanto instituição, mas o representante de Secretaria Nacional de Assistência (SNAS) e do MPAS, não participou

efetivamente das reuniões e apresentou um projeto alternativo semelhante ao formulado pela equipe da UNB. Por fim, a LBA que optou por não participar das reuniões do grupo, apresentou posteriormente seu próprio projeto de lei (BOSCHETTI, 2008).

O pré-projeto da UNB/IPEA/SEPLAN, não foi enviado ao parlamento pelo poder executivo e assim o parlamento deu prosseguimento à regulamentação da assistência social tendo em vista a inércia do executivo. Foi durante um Simpósio para a discussão da regulamentação da assistência, em maio de 1989, que se evidenciaram claramente os conflitos entre as instituições governamentais e também entre alguns setores do governo e o grupo coordenado pela UNB com a participação do IPEA/SEPLAN. Este espaço de discussão foi transformado em uma arena de defesa de posições e interesses divergentes e até mesmo contraditórios.

Conforme descreve Boschetti (2008), de fato, dois grupos apresentaram projetos de lei alternativos ao projeto da UNB juntamente com o IPEA, a saber, o grupo formado pelos funcionários da LBA e o grupo representado pela SNAS e pelo MPAS. Cada grupo tinha interesses políticos financeiros específicos. A LBA foi motivada pelo risco de extinção da própria instituição, uma vez que a proposta da UNB/IPEA, previa a unificação das instituições nacionais em um único instituto com funções limitadas. Por outro lado, a proposta representada pelo SNAS/MPAS, previa a redução do espaço atribuído à assistência social, deixando esta restrita somente ao que garantiu a Constituição.

Foi ainda no parlamento, face à omissão do poder executivo, que aconteceram as modificações em torno do projeto de lei elaborado inicialmente pela UNB e aliados. Mas, conforme esclarece Boschetti (2008), tais modificações representaram duas tendências, a saber,

[...] hesitação, e até resistência, do legislador, quanto às mudanças radicais nas relações entre público privado e entre o poder central e os poderes locais; e confusão, e mesmo desconhecimento, da concepção da assistência social como direito e como política pública de seguridade social (BOSCHETTI, 2008, p. 201).

O parlamento apresentou assim um projeto que com relação à versão original foi bastante alterado, mas que ainda assim constitui avanços para a assistência. No entanto ele não foi sancionado pelo executivo.

Após vetar integralmente o primeiro projeto de lei apresentado em 1990 o então presidente Fernando Collor de Mello continuou descumprindo a lei suprema enquanto esteve no poder. Boschetti (2008) relata que conforme determinado por lei, após o veto, cabia ao poder executivo elaborar e enviar um novo projeto de lei para ser apreciado no parlamento, no entanto, não houve nenhuma manifestação popular de protesto ou repúdio ante as ações do governo, o que comprovava a não existência de grupos organizados em favor da política de assistência social. Cabe ressaltar que os trabalhadores das instituições assistenciais da época combateram corporativamente a reorganização institucional da assistência, uma vez que tinham interesses políticos em manter as formas existentes das práticas clientelistas. Desse modo, até então não havia um debate político nacional envolvendo as organizações representativas dos assistentes sociais, principais trabalhadores dessa política.

Tendo em vista a inexistência de um debate político em torno da assistência social em todo o âmbito nacional e ainda no âmbito das organizações representativas dos assistentes sociais, não havia um movimento político de defesa da assistência como direito e política de seguridade social. No entanto, foi por iniciativa do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) aliado aos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), juntamente com outros sujeitos sociais, que se iniciou um debate, fruto de uma reflexão teórica e a elaboração de um novo projeto de lei emergindo assim iniciativas paralelas ao poder executivo. Após um ano de debates em todo o país a Comissão Nacional de Assistentes Sociais esboçou um novo projeto de lei da assistência⁵¹ que foi apresentado ao parlamento em 1992 local onde foi anexado a outros 43 projetos de lei em torno da assistência. Dentre tantos projetos Boschetti (2008) destacou três que propunham a reorganização da assistência baseada em seus status de política pública de seguridade social.

O processo de diálogo entre o governo e a sociedade civil deu-se a partir de uma “convergência conflituosa”, conforme denomina Boschetti (2008, p. 233). O parlamento foi o palco das disputas onde as forças sociais se apresentavam a fim de defenderem seus interesses. As divergências que se colocaram foram de ordem econômica versus ordem social em torno dos grupos a favor e contra a recomposição do campo assistencial.

A questão crucial para a implementação da seguridade social continuava a mesma e expressava, mais uma vez, posições diferentes sobre a filosofia do sistema de

⁵¹ Conforme Boschetti (2008) esse projeto era se assemelhava ao projeto inicial proposto de UnB, mas com melhoras substanciais.

proteção social: qual deveria ser a fonte de financiamento – imposto ou contribuições salariais? Os benefícios que não seguiam a lógica estrita do seguro social deveriam ser financiados pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores? (BOSCHETTI, 2008, p.237).

A lei aprovada em 1993 fruto da convergência conflituosa entre governo e sociedade civil, apesar de não assegurar um projeto mais amplo e quantitativo, permitiu dar respostas aos anseios democráticos, primeiro por definir a assistência como um direito social e dever do Estado e também por criar espaços e mecanismos de participação social na formulação, acompanhamento e avaliação das ações assistenciais (BOSCHETTI, 2008).

O projeto aprovado, de um lado, respondeu às imposições restritivas da área econômica, mas, de outro lado, definiu questões relacionadas às associações filantrópicas e a extinção das instituições federais. Na análise dos deputados integrantes da Comissão de Seguridade Social e Família, que levantava a bandeira pela formulação e aprovação da lei no parlamento, “[...]era melhor aprovar um projeto de lei passível de ser sancionado pelo presidente da república e garantir, assim, a regulamentação da política de assistência social, do que correr o risco de insistir nas modificações e ver o projeto ser vetado[...]” (BOSCHETTI, 2008, p. 257).

Um tema que ganhou destaque com a promulgação da CF 88 foi o reordenamento institucional e a descentralização, dentro da ideia de substituição da estrutura administrativa centralizada e verticalizada que marcou os períodos autoritários para um modelo de estrutura descentralizada e horizontal em que cada esfera de governo, bem como a sociedade assumisse novos direitos e responsabilidades.

Ao compor a seguridade social, a assistência, de acordo com Pereira (2001), passa a assumir as seguintes características:

Embora não seja em si mesma universal, já que tem como destinatários segmentos sociais particulares [...], ela deve realizar uma necessária tarefa universalizadora ao incorporar e manter incorporados no circuito das institucionalidades prevalentes (direitos, leis, políticas) esses destinatários.

Por ser gratuita e sem fins lucrativos, automaticamente prevê o efetivo comprometimento do Estado e o envolvimento desinteressado da sociedade na regulação, na provisão e no controle democrático de sua operacionalização. E é só nesse sentido que ela funcionará como espaço público, onde tanto o Estado como a sociedade se farão presentes colocando-se a serviço de interesses coletivos (PEREIRA, 2001, p. 228).

A CF de 88 dedica, no capítulo da seguridade social, uma seção específica para a assistência social, prevendo, inicialmente, em seu artigo 203, os destinatários deste segmento da ordem social.

Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Vejam que ao mesmo tempo em que a CF de 88 afirma a assistência social para quem dela necessitar, limita as funções dessa política à proteção à maternidade, às crianças, aos adolescentes, aos idosos e aos inválidos. No que diz respeito aos capazes de trabalhar, a Constituição definiu a integração destes ao mercado de trabalho e neste sentido não era suficiente ser pobre para ter direito à assistência, era preciso não estar em condições ou não ter condições de trabalhar.

[...] Os trabalhadores pobres que não possuíam emprego nem remuneração que lhes permitissem contribuir com a previdência continuaram sem receber qualquer benefício monetário assegurado pela nova Constituição. A primazia do trabalho como base da ordem social capitalista foi, assim, reiterada com vigor (BOSCHETTI, 2008, p. 1181).

Boschetti apresenta dois aspectos “inovadores” do sistema de proteção social posto da CF de 88. O termo é colocado pela autora entre aspas justamente para refletirmos sobre o caráter das mudanças e se estas poderiam, de fato, ser colocadas como inovação profunda no campo da proteção social. A primeira inovação foi a garantia de acesso à previdência não somente aos trabalhadores assalariados, mas também a todos aqueles capazes de contribuir. O segundo aspecto “inovador”, foi a definição do público alvo da assistência, sendo este os pobres “incapazes” de trabalhar e desse modo a incapacidade para o trabalho constituiu-se como o principal critério de acesso a tal direito. “A obrigatoriedade e a incapacidade indicavam, assim, os elementos sobre os quais a recomposição do campo assistencial devia se dar [...]” (BOSCHETTI, 2008, p. 181).

A assistência foi organizada na CF de 88 a partir de dois pilares, o primeiro se ergueu sob a forma de complementariedade da previdência social, uma vez que a assistência social assumia a garantia de direito a uma renda mínima aos idosos e às pessoas pobres portadoras de

deficiência que não eram alcançadas pela previdência. Tais benefícios ao mesmo tempo em que adotavam a perspectiva de cidadania ao não se vincularem à contribuição prévia, eram restritivos ao estabelecerem como critérios para inserção a baixa renda e a incapacidade para o trabalho. Outro pilar que sustentava a assistência social a partir da CF de 88 consistia no objetivo amplo do Estado em assegurar o bem-estar social (BOSCHETTI, 2008).

Desse modo, a concepção de seguridade social colocada na CF de 88 localizou-se, conforme afirma BOSCHETTI (2003), entre a “lógica do seguro” e a “lógica da assistência”, uma vez que o trabalho assalariado e/ou a contribuição direta eram a contrapartida para o acesso à previdência, ao passo que a assistência se direcionava aos pobres incapazes para o trabalho. O critério da incapacidade tornou-se um elemento redutor de possibilidades no sentido de que restringiu a possibilidade da assistência tornar-se uma política mais ampla de garantia de renda aos cidadãos.

A velha dicotomia entre capazes e incapazes de exercer trabalho aparece, portanto, como um mecanismo de clivagem social e como um elemento central na definição dos direitos previdenciários e assistenciais (BOSCHETTI, 2008, p. 264).

Já o artigo 204, indica a fonte primária dos recursos que custearão tais ações, bem como as diretrizes a serem adotadas na política de assistência social. No que diz respeito às ações a serem desenvolvidas neste setor, dois princípios contidos no artigo 204 da Constituição, são inovadores e de indiscutível importância para o seu completo êxito, quais sejam: o que se refere à descentralização político-administrativa e o relativo à participação da sociedade brasileira na discussão, na elaboração da política, bem como no controle social da mesma.

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.

No que diz respeito à descentralização, as ações das três esferas de governo na área da assistência social deve constituir-se de forma articulada. Compete à esfera Federal a coordenação, o apoio técnico e financeiro às ações de combate à pobreza. Aos Estados a coordenação, apoio técnico e financeiro aos municípios, prestação de serviços assistenciais, cujos valores não correspondem ao orçamento municipal e necessitem de ações

regionalizadas. Aos Municípios a execução dos programas, destinação de recursos do tesouro municipal e prestação dos serviços sociais, dentre outras atividades referentes às três esferas de governo (LOAS, 1993. Art. 11).

A descentralização é entendida pelo processo de distribuição de poder em duas principais direções, quais sejam: da esfera federal para a estadual e municipal e do Estado para a sociedade. Essa distribuição propicia o fortalecimento e a autonomia relativa das esferas e das instituições democráticas, uma vez que se prevê o deslocamento de planejamento e também de recursos necessários para o exercício do poder nas diferentes instâncias. (PEREIRA, 1996). No entanto conforme afirma a autora,

Apesar de prestigiada, a descentralização não tem na Constituição Federal uma diretriz uniforme e nem uma definição clara de competências dentro da federação. Disto resultam dificuldades para a distribuição, de fato, do poder – ainda concentrado na esfera federal – e, conseqüentemente, para a elaboração de propostas claras de reordenamento institucional à luz do gerenciamento flexível proposto por essa nova modalidade de relação entre instâncias governamentais relativamente autônomas [...] (PEREIRA, 1996, p. 81 e 82).

Cinco anos depois da promulgação da Constituição Federal e após duas tentativas frustradas de regulamentar a Lei Orgânica da Assistência Social, ela finalmente entra em vigor em dezembro de 1993⁵². Esta lei abre portas para avanços na concepção e na execução da assistência social enquanto política pública, principalmente no que diz respeito ao modelo de gestão político-administrativa descentralizada, pressupondo um processo participativo de controle social⁵³. A Loas estabeleceu uma mudança na estrutura institucional da assistência social.

As funções dessa Lei consistem em assegurar o que foi instituído na Constituição e, desse modo, transformar as disposições assumidas como direito em disposições garantidoras de

⁵² É importante salientar que a lentidão desse processo deveu-se à rearticulação das forças conservadoras no país com a eleição de Fernando Collor e sua defesa da “moralização” do Estado, o rebatimento da crise econômica mundial no Brasil e os direcionamentos internacionais de enxugamento da máquina estatal, principalmente no que diz respeito aos gastos sociais. Conforme PEREIRA (1996, p. 68) “[...] durante cinco anos vários projetos de lei regulamentadora tramitaram no Congresso Nacional, sendo que o primeiro deles foi totalmente vetado em 1990 pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello [...] só em 1993 sob o peso dos escândalos do orçamento federal e dos desvios de verbas de subvenções sociais, que sacudiram a opinião pública nacional, é que a Lei Orgânica da Assistência Social foi aprovada pelo então Presidente da República Itamar Franco [...]”.

⁵³ A LOAS estabelece que as ações governamentais, devem possuir como espaço de participação popular, os Conselhos (cuja principal tarefa é formular e controlar a execução das políticas nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal); as Conferências (que têm o papel de avaliar a operacionalização da política e definir diretrizes) entre outros mecanismos visem contribuir para o processo da participação popular.

direitos, além de determinar, planejar e explicitar a natureza e o campo específico da assistência social, a fim de situá-la na perspectiva da cidadania.

A LOAS apresenta seis capítulos e o seu primeiro capítulo trata das definições e dos objetivos da assistência social, que são os mesmos previstos na Constituição Federal e referem-se basicamente à proteção à família, à infância, à adolescência e à velhice, à habilitação e reabilitação da pessoa portadora de deficiência.

Esta lei em seu artigo 5º, alínea III, institui a primazia da responsabilidade estatal na condução da política em cada esfera de governo. Sendo assim, a assistência ao assumir status de direito social confere ao Estado uma série de imperativos que são listados por Boschetti (2003), a saber:

[...] obrigatoriedade governamental na implementação, amparo legal para sua reclamação pelo cidadão, responsabilidade política dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação e possibilidade de o usuário reconhecer-se como cidadão portador de direitos (BOSCHETTI, 2003, p. 79).

Uma segunda particularidade da assistência, a partir da LOAS, é sua concepção como um direito não contributivo e, desse modo, primeiro, o acesso do usuário ao direito assistencial não pode ser vinculado a nenhum tipo de contribuição direta e ainda as entidades assistenciais não governamentais não podem obter lucro algum com a sua prestação, sendo estas sem fins lucrativos.

Explicitada no capítulo IV encontramos a terceira particularidade da lei. Trata-se das características diferenciadas para os direitos previstos e materializados em programas, projetos, benefícios e serviços.

Os benefícios que asseguram uma prestação monetária continuada (salário mínimo para idoso e pessoa portadora de deficiência) ou eventual (auxílio-natalidade e auxílio-funeral) caracterizam-se por ser: 1) um direito pessoal e intransferível, devendo, obrigatoriamente, ser repassado ao usuário a quem foi destinado; 2) condicionado à existência e comprovação da situação de necessidade, de modo que, ao organismo público responsável pela gestão do benefício cabe avaliar objetivamente a existência desta situação, não tendo o poder de objetar o acesso ao direito em função de julgamentos morais; 3) categorial, na medida em que o acesso a uma destas prestações só será assegurado se o usuário situar-se em algumas das categorias ou situações definidas em lei: renda, idade, deficiência física ou mental, natalidade ou morte. Tais características, reconhecidamente restritivas, tornam esses benefícios uma espécie de renda social minimalista e reforçam a histórica clivagem entre aptos e inaptos ao trabalho (BOSCHETTI, p. 80, 2003).

Os direitos assistenciais materializados em serviços⁵⁴, programas⁵⁵ e projetos⁵⁶, são diferenciados dos auxílios em moeda e possuem características de política preventiva, estes colocam a possibilidade de ampliar as ações assistenciais por proverem a um número maior de cidadãos acesso a bens e serviços públicos. E ainda, por não se tratar de prestações monetárias e de substituição de renda, possibilita a superação da histórica clivagem entre os pobres capazes e os incapazes para o trabalho, ao serem implementadas de forma descentralizada e a partir das necessidades locais.

É preciso reconhecer que a partir da Loas foi possível superar as práticas esporádicas de auxílios financeiros. Neste sentido, dois tipos de benefícios foram propostos, os benefícios permanentes de substituição de renda para os idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência e os benefícios eventuais que correspondiam aos serviços, programas e projetos guiados pela lógica do atendimento às necessidades sociais e não restritos à incapacidade para o trabalho.

A quarta característica refere-se à abrangência dos direitos, o que acende a discussão entre a seletividade e a universalidade. O capítulo II da Loas que trata dos princípios e diretrizes, estabelece como princípios fundamentais a universalização, a dignidade e a autonomia. Como diretrizes essenciais, a LOAS prevê a descentralização, o comando único em cada esfera de governo e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações na área da assistência social. Fica clara, neste ponto, a primazia e a responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo. No entanto, críticas também se encerram na materialização desses princípios,

Apesar dos avanços, foram também inscritas no texto constitucional, produto de uma correlação de forças desfavorável, orientações que deram sustentação ao conservadorismo no campo da política social. Exemplo disso é a contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado, em

⁵⁴ Conforme estabelecido no art. 23 da Loas, “Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas da população”.

⁵⁵ Conforme estabelecido no art. 24 da Loas, “Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”.

⁵⁶ Conforme estabelecido no art. 25 da Loas, “Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social”.

que pese a caracterização de dever do Estado para algumas políticas. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 145)

Em seu artigo 1º, essa política foi definida como uma “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 às necessidades básicas” ao passo que no artigo 4º alínea II dessa mesma lei, ela é regida pelo princípio da “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”. Desse modo, o princípio da universalização garantido em lei, indica que a assistência deve ser implementada com vistas à redução das desigualdades sociais e, portanto, os direitos sociais devem ser garantidos internamente no próprio universo da assistência, mas também na articulação desta com as demais políticas de seguridade social, (BOSCHETTI, 2008)

[...] Isto não significa que os direitos assistenciais devam ser garantidos a todos os cidadãos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas que é preciso agir no sentido buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos que são patrimônio de todos, viabilizando-se mediante a vinculação orgânica da assistência social com as demais políticas econômicas e sociais (BOSCHETTI, p. 83, 2003).

Pereira (1996) já alertava para os riscos e oportunidades da descentralização. É o Capítulo III da Loas que trata da Organização e da Gestão da Assistência Social e define que as ações de assistência social deverão ser organizadas em um sistema descentralizado e participativo, cabendo ao então Ministério do Bem Estar Social a coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Existe a crítica em torno da descentralização na assistência em que esta constitui-se apenas como uma transferência de responsabilidades às esferas de governo e instituições privadas e que muitas vezes, ela aparece com uma roupagem de autonomia, desconcentração e de democratização das ações/financiamento, mas é possível perceber que há, na realidade, uma redução do papel do Estado nesse processo.

Novos desafios são postos para a assistência a todo instante. Mas um, entre tantos, diz respeito à área de atuação de tal política. Especificar essa área representa romper com a concepção de assistência social voltada aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes. Esse olhar sobre a área de atuação aparta os segmentos da população e separa os cidadãos por níveis de renda alocando-os em um aparato específico, fazendo parecer que suas necessidades são distintas das do cidadão brasileiro (SPOSATI, 2009).

Está cada vez mais claro o duelo entre duas diferentes concepções da política de assistência, uma que conforme a CF de 88 procura colocá-la na ordem do direito do cidadão e dever do Estado exigindo que os organismos públicos exerçam as funções de regulação, a partir de recursos públicos por meio de gestão democrática e com transparência de fundos e outra que interpreta o que está posto na Carta a partir do princípio da subsidiaridade em que o Estado se coloca como o último autor da ação, operando assim a assistência sob os moldes da solidariedade.

Sposati (2009) atenua de certo modo as críticas ao falar das implicações em torno da desconstrução e reconstrução do modelo social público brasileiro de proteção social não contributiva. Afirma ela que um modelo implica sempre em uma relação entre presente e passado e a capacidade de enfrentar condicionantes, determinantes e impactos diferentes do que se pretende concretizar no futuro. Sendo assim, um modelo também constitui uma relação entre o presente e o futuro, pois como conceito esse modelo diz respeito a um vir a ser. Desse modo, a aplicação na realidade formará de fato tal conceito.

Aplicar um modelo na realidade exige a capacidade estratégica de enfrentar condicionantes, determinantes e impactos nos elementos do presente e do passado, que não condizem com o modelo que se deseja concretizar para o futuro. Portanto, a aplicação do modelo supõe a alteração do que já vinha ocorrendo e, ainda, um novo modo de realizar a leitura dos fatos e elementos em mutação (SPOSATI, 2009, p. 16).

Desse modo, cabe-nos questionar até que ponto a assistência neste momento presente não está reforçando concepções do passado ou até mesmo reinventando uma “nova” concepção “adequada” às mudanças econômicas e políticas do capitalismo? Sabendo que a associação entre previdência e assistência em uma sociedade de frágil assalariamento, faz-nos questionar a dimensão da proteção social em um país de extrema desigualdade social. Boschetti (2008) afirma que o desemprego e, sobretudo, a precariedade das relações de trabalho e das políticas sociais insere a questão de qual a proteção social deve ser assegurada à população que não tem acesso à assistência social por estar apta para o trabalho e que, ao mesmo tempo, não é protegida pela política previdenciária por não ser aceita no sistema produtivo.

[...] O desemprego e, sobretudo, a precariedade das relações de trabalho e das políticas sociais colocam sobre novas bases a questão de que tipo de proteção deve ser assegurada à população que não tem direito à assistência social por ser considerada apta ao trabalho e que não é protegida pela política previdenciária por ser rejeitada pelo sistema produtivo. A precarização das relações de trabalho quebra o sistema previdenciário e faz emergir “novas” categorias que não se “enquadram”

nas regras de tal sistema e que, portanto, ficam excluídas do acesso a essas duas lógicas capitalistas de proteção social [...] (BOSCHETTI, 2018, p. 284).

As respostas brasileiras à crise dos anos 70 não se deram propriamente no mesmo período dos países europeus, visto que nesses anos em nosso país vivíamos um movimento de efervescência popular e luta democrática que culminou nos direitos garantidos na CF de 88. No entanto, foi no momento seguinte à promulgação da Constituição que sentimos os efeitos da crise e o neoliberalismo avançou no país acirrando nossas expressões da questão social. É neste momento que entendemos emergir uma nova concepção de assistência social voltada a atender não somente os incapazes para o trabalho, mas todos aqueles que vivem com a instabilidade salarial e sofrem com a precarização, com a informalidade das relações de trabalho, além dos baixos salários.

4.4 Tendências atuais da política social: o caso da assistência social

No cenário atual muitos autores passaram a questionar o papel do Estado no contexto pós-industrial⁵⁷. Apontamos anteriormente discussões sobre a reorganização do papel do Estado, principalmente nas sociedades europeias que vivenciaram uma experiência mais profunda de bem-estar após a segunda Guerra Mundial, mas é necessário detalhar com mais cuidado as transformações em alguns países em torno dos sistemas de proteção social, a fim de entendermos as tendências atuais do caso brasileiro. Utilizaremos as experiências da Dinamarca, Reino Unido, França e Estado Unidos, sintetizadas por Eransus (2005).

A discussão que gira em torno das experiências desses países nos apresenta alguns termos-chave fundamentais para entendermos as tendências atuais no que diz respeito à proteção social nos mesmos. Desse modo, um esclarecimento sobre tais conceitos é nosso ponto de partida. Primeiramente, apresentamos as *políticas de ativação*, como aquelas estratégias que,

⁵⁷ Existe uma grande polêmica em torno do Estado Pós-industrial que não nos atreveremos tratar aqui, mas que em linhas gerais diremos que tais transformações ocorridas a partir do novo padrão de acumulação foram de ordem tecnológica, produtiva, comercial e financeira e implicou efeitos drásticos ao “mundo do trabalho” em termos econômicos políticos e sociais. Sendo assim, as mudanças em curso no mundo pós crise, se originaram da reestruturação produtiva, da globalização e do neoliberalismo. O processo de reestruturação produtiva foi marcado pela lógica financeira, dominando o capital produtivo, subordinando este último à lógica financeira, acrescido de um novo padrão de racionalização econômica, com o aumento da produtividade do trabalho e um crescimento da acumulação financeira. Sendo assim, no contexto destas transformações uma grande polêmica se forma sobre a questão do trabalho. É justamente no novo contexto de organização econômica, produtiva, social e política que se questiona o papel do Estado.

em suma, têm como objetivo favorecer a inserção dos desempregados no mercado de trabalho. No entanto, esclarecemos que em torno do conceito existe uma heterogeneidade de variáveis no que diz respeito aos seus objetivos, destinatários, formas e resultados, fazendo com que, desse modo, pensemos sobre a possibilidade/viabilidade de usarmos um único conceito para experiências tão diferenciadas. O conceito surgiu nos anos de 1950 na Suécia para caracterizar as políticas públicas macroeconômicas relacionadas ao mercado que trabalho que tinham como objetivo facilitar a criação de postos de trabalho. Tais políticas foram respostas às lutas sindicais que buscavam do Estado a promoção do pleno emprego como única saída para a questão do desemprego (ERANSUS, 2005).

O conceito original designado “políticas ativas de mercado de trabalho”, caracterizava as políticas ativas como políticas macroeconômicas que transcendiam o âmbito da proteção social e exigiam a responsabilidade social para com o cidadão, com o cuidado de não responsabilizar apenas o indivíduo e tinham um caráter universal, destinadas a todos os cidadãos. No entanto, posteriormente vamos constatar uma inversão em seu sentido, distanciando-o da preocupação em promover o pleno emprego. A nova concepção do conceito *políticas ativas* do mercado de trabalho, adotada pela União Européia, apresenta-se contrária às ideias iniciais de políticas macroeconômicas de responsabilidade social pública e enfatiza a responsabilidade individual pelas situações de desemprego e pobreza, culpabilizando o indivíduo (ERANSUS, 2005).

[...] ya que frente a las políticas de índole macroeconómico, se proponen programas de menor alcance orientados únicamente a población desempleada o asistida. Y frente a la idea de responsabilidad social pública, se pone el énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades individuales de las personas que se encuentran al margen del mercado laboral (mejora de la empleabilidad). Ello implica cierta culpabilización al individuo de su situación de desempleo e pobreza. Por último se reduce la activación a acciones orientadas al individuo dejando de lado otras políticas de índole macroeconómico que pueden contribuir al aumento de oportunidades de acceso al empleo [...] (ERANSUS, 2005, p. 119).

Conforme a autora, a eficácia dessa nova forma de entender as políticas de ativação é no mínimo duvidosa para não dizermos, inicialmente, ineficaz no que diz respeito à questão do desemprego.

Outro conceito considerado importante para pensarmos as tendências atuais no que diz respeito à proteção social consiste no *workfare*. O conceito surgiu nos Estados Unidos nos anos oitenta em torno da discussão das prestações assistenciais destinadas as famílias sem

renda. Nessa discussão os conservadores apontavam a ineficácia e a geração de uma classe de dependentes a partir das prestações assistenciais. Workfare nos Estados Unidos era utilizado para designar políticas orientadas a acabar com a dependência em torno da assistência através da promoção do acesso ao emprego dos destinatários das mesmas (ERANSUS, 2005).

Eransus (2005) aponta três características principais do workfare americano. A primeira característica diz respeito à abrangência das políticas que definem como destinatários dos programas apenas as famílias em situação de pobreza e não o conjunto de desempregados ou da população economicamente ativa. A segunda característica diz respeito à responsabilização unicamente individual no que diz respeito à entrada no mercado de trabalho e em terceiro a existência de um forte conteúdo de obrigatoriedade e sanções em virtude da não realização das ações de inserção. Enfim, este conceito tem sido utilizado para referir-se às transformações das políticas sociais tendo em vista a crescente vinculação com os mecanismos de emprego. Sendo assim, é interessante destacar que tal expressão em sua concepção faz oposição ao que conhecemos por welfare. O workfare são políticas orientadas com vistas a acabar com a “dependência”, promovida pela assistência social, a partir do estímulo à busca por emprego.

Para finalizarmos as explicações em torno dos conceitos, sinalizamos ainda a existência do uso do conceito de *inserção social*, de origem francesa que, nos anos de 1970, nomeava uma prática profissional dos assistentes sociais orientada a favorecer a participação social de jovens em situação de desemprego. Em seguida, tal conceito passou a designar programas financiados e organizados por diferentes níveis de governo ante o problema da exclusão⁵⁸. Por último, passou a fazer referência às pessoas em situação de exclusão que aumentavam a sua participação na sociedade. A principal diferença do conceito de “inserção” para o original sueco “políticas ativas” ou políticas de ativação do mercado de trabalho é que as políticas de inserção fazem referência a programas de menor alcance orientados a coletivos em situação de exclusão.

Vale destacar a diferença da concepção de inserção e do workfare que a partir de suas características específicas, coloca-os em lados opostos. Eransus (2005) sinaliza que a

⁵⁸ O conceito de exclusão social é bastante polêmico. Autores filiados a diferentes matrizes teóricas (CASTEL, 1995; NETTO, 2001; MARTINS, 2003) não o utilizam por não considerá-lo adequado para nomear as metamorfoses ou novas expressões da velha questão social, fenômeno constitutivo, inerente ao modo de produção capitalista. Para uma discussão mais aprofundada ver Yamamoto (2008).

inserção não tem caráter de obrigatoriedade, é considerada como um direito dos cidadãos em condições desvantajosas e possui um amplo alcance com o objetivo de favorecer a participação do indivíduo na sociedade.

A despeito das diferenças existentes em torno dos conceitos “workfare”, “inserção” e “políticas ativas de mercado de trabalho” em virtude de realidades diferenciadas, é preciso destacar que o elemento comum consiste na crescente relação entre políticas sociais e políticas de emprego, em que há um vínculo explícito entre políticas sociais e política de emprego no sentido de que os usuários dessas políticas devem ser estimulados ao exercício de atividades laborais, bem como devem ser criadas condições para sua volta ou inserção no mercado de trabalho (políticas de formação e requalificação). Eransus (2005) recomenda e utiliza o conceito *ativação*, para designar as políticas que têm como objetivo favorecer a inserção no trabalho daqueles que se encontram fora do mercado. Desse modo, passaremos a usar tal referência quando falarmos dessas novas estratégias dos Estados.

El término *activación* permite designar fenómenos tan dispares como El *workfare* americano, lá inserción francesa o lãs políticas activas de mercado laboral propuestas por la OCDE. Además este término también nos permite referirnos también al concepto original sueco *políticas activas de mercado laboral*. Esta concepción únicamente há persistido, em cierta medida, em lãs políticas de activación desarrolladas por los países socialdemocratas. Sin embargo, nos parece importante no perder de vista este concepto originário que hacía referencia a políticas de carácter macroeconômico y alcance universal impulsadas desde El sector público (ERANSUS, 2005, p. 122).

Na concepção original sueca, as políticas de ativação eram apenas para os indivíduos temporariamente sem emprego, no entanto observa-se um desenvolvimento das políticas ativas vinculado às prestações assistenciais aos pobres capazes para o trabalho, a fim de favorecer sua inserção no mercado. Percebemos que existe uma forte tendência em torno da relação entre a assistência e trabalho e ao mesmo tempo essa relação se apresenta de formas muito diferenciadas entre os Estados (ERANSUS, 2005).

Para Eransus (2005) muitos são os fatores que diferenciam as políticas de ativação dos Estados, a saber: as motivações políticas que os impulsionam, ou seja, os tipos de estratégias em função dessa motivação, o alcance das estratégias ativadoras em geral e as formas adotadas.

Eransus, (2005) utilizando as definições de Torfing (1999), diferencia dois tipos de estratégias de ativação que refletem as motivações políticas das mesmas. Uma de caráter defensivo e outra de caráter ofensivo. A estratégia defensiva trata-se daquela que tem como objetivo reduzir a proteção somente aos incapazes para o trabalho, a fim de reduzir o gasto social e tem como objetivo principal acabar com a dependência. Ao contrário, a estratégia ofensiva busca combater a exclusão e o desemprego com o aumento do gasto social com vistas à melhora da situação de vida dos cidadãos, bem como propicia uma melhora da participação social. Neste sentido, essa estratégia utiliza a ativação como agente gerador de emprego.

Com relação ao alcance das estratégias ativadoras é possível dizer que quanto maior o desenvolvimento das estratégias ativadoras, maiores são também os recursos, a qualidade e a legitimidade dos recursos destinados à população situada na assistência. Pelo menos no sentido da origem das políticas de ativação. Neste sentido, as políticas do tipo workfare são destinadas unicamente a quem está na assistência e mais recentemente abarcou os trabalhadores pobres. Já as políticas de ativação do tipo welfare são orientadas ao conjunto da população ativa a partir de grandes grupos de prioridades como exemplo de jovens desempregados há muito tempo (ERANSUS, 2005).

O último elemento diferenciador das políticas de ativação diz respeito à suas formas. Como exemplo, as políticas de ativação do tipo workfare são orientadas para acabar com a dependência a partir de uma visão individualista da pobreza em que é o indivíduo, a partir de uma decisão racional baseada em cálculos econômicos, responsável por ingressar no emprego. Desse modo, nesta concepção é implícita a ideia de que todas as pessoas são capazes e empregáveis. Algumas formas têm sido utilizadas para as políticas de ativação do tipo workfare, uma por meio de mecanismos destinados a impedir a entrada na assistência a partir de ofertas de trabalho no momento em que a entrada é solicitada, outra forma tem sido a utilização de mecanismos de impedimentos ao tornar a assistência menos desejável economicamente do que o emprego formal, o próprio estímulo ao emprego por meio de agências de emprego, bem como orientação para o emprego. Por último a utilização de mecanismos destinados a diferenciar os pobres capazes dos pobres incapazes por meio de investigações periódicas (ERANSUS, 2005).

A ativação de tipo welfare é orientada para melhorar a situação de empregabilidade⁵⁹ das pessoas que se encontram na assistência e partem de uma concepção mais estrutural da pobreza que busca políticas de longo prazo adaptadas às possibilidades do mercado de trabalho. Nos países em que predominam este tipo de ativação os recursos também são destinados à criação de oportunidades de emprego também no âmbito público, além de investimentos na formação e orientação dos indivíduos (ERANSUS, 2005).

Os critérios apresentados acima nos permitem contrapor os tipos de ativação em função das estratégias de ativação. No entanto, é preciso ter clareza de que fica comprometida a análise de posições intermediárias a partir dessa qualificação. Eransus (2005) apresenta dois tipos opostos, ativação-workfare e ativação-welfare analisando os Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca e França, fazendo o exercício de caracterizá-los a partir dos parâmetros apresentados anteriormente. De acordo com a classificação da autora, os Estados Unidos se situa no primeiro tipo.

Conforme a autora, na análise do workfare americano, precisamos lembrar que este país não experimentou o Estado de Bem Estar, conforme concebido na Europa, e, neste sentido, não se encontrava ali um sistema de proteção social desenvolvido. No âmbito público a assistência é desenvolvida a partir de uma rede assistencial destinada aos coletivos que não podem garantir a própria subsistência. Desse modo, essa rede assistencial é composta de baixas prestações econômicas mediante à comprovação de necessidade econômica e para populações específicas. Neste país não existe uma assistência universal destinada às pessoas em situação de pobreza. A ausência do Estado como provedor do bem-estar situa os Estados Unidos em uma concepção individualista da pobreza.

En este país la ausencia de un Estado benefactor convive con una percepción social individualista de la pobreza entendida como problemática del ámbito privado que debe ser superada mediante la responsabilidad y el esfuerzo personal [...] (ERANSUS, 2005, p. 134).

O discurso da direita conservadora americana é contrário às prestações assistenciais uma vez que estas, segundo eles, desincentivam a busca por emprego. Tal argumento conservador teve um amplo apoio social. Em 1981 o Congresso aprovou uma lei autorizando os Estados a implantarem condicionalidades em termos de trabalho e limites temporais para ter acesso à

⁵⁹ Não cabe aqui uma definição mais aprofundada da palavra, mas a utilizaremos a fim de referirmos à capacidade das pessoas de se manterem empregadas ou conseguirem ingressar em um trabalho.

assistência. Em 1996 em nível nacional foi aprovada uma reforma no sistema assistencial dos Estados Unidos que tinha como objetivo principal a saída das famílias mais pobres da assistência para o emprego e desse modo foram introduzidas estratégias de condicionalidades e foi implantado um sistema de desoneração fiscal para os trabalhadores empregados e de baixa renda.

Precisamente el objetivo principal de esta ley fue favorecer la progresiva sustitución de la asistencia para pobres por esta nueva vía de incentivos fiscales a trabajadores de bajos ingresos que, em poco tiempo, ha acabado convirtiéndose en el principal mecanismo de lucha contra la pobreza em EEUU (ERANSUS, 2005, p. 136).

Desse modo, a Reforma da assistência nos Estados Unidos, a partir de mecanismos de ativação, provocou a substituição dos escassos mecanismos de proteção existentes por sistemas de isenção fiscal para os trabalhadores de baixa renda. O resultado desse processo tem gerado um aumento da desproteção da população pobre na assistência e do coletivo de pobres trabalhadores. Nas palavras da autora, seguem as consequências das estratégias de ativação dos Estados Unidos.

A partir de esta evaluación parece confirmarse el hecho de que prácticamente em la mitad de los casos que salieron de la asistencia, la estrategia de activación conllevó el paso a una situación de ausencia de ingresos en la que los hogares se ven abocados a la supervivencia mediante actividades irregulares o delictivas, a la volta a la asistencia o a la desprotección. Em segundo lugar, aquellos que realmente pasaron de la asistencia al empleo, lo hicieron a puestos caracterizados por la alta precariedad, de tal forma que este cambio no los ha permitido, em la mayoría de los casos, superar la situación de pobreza (ERANSUS, 2005, p. 141).

Assim, a ativação de tipo workfare neste país representou a perda de direitos e o aumento das sanções vinculadas à assistência, bem como um agravamento das condições de vida da população pobre do país, uma vez que esses grupos não conseguiram entrar no mercado regular de trabalho e ao mesmo tempo foram excluídos dos benefícios da assistência.

Podemos concluir que la reforma de la asistencia en EEUU ha favorecido un aumento de la desprotección económica de buena parte de la población que se encontraba em la asistencia y que se ha visto abocada a la aceptación de empleos de alta precariedad o a la supervivencia a partir de actividades irregulares. Los efectos más negativos de la reforma de la asistencia en EEUU há sido para aquellos colectivos que no han conseguido acceder al mercado laboral y que también están quedando excluídos de las prestaciones asistenciales debido a la introducción de un workfare agresivo basado en la reducción de derechos, la introducción de límites a la protección, obligaciones laborales y un fuerte mecanismo sancionador. Em suma, podemos decir que ha producido un empeoramiento de las condiciones de vida de la población más desfavorecida (ERANSUS, 2005, p. 142 e 143).

A experiência do Reino Unido situa-se entre o workfare liberal e a ativação universalista. Neste país, diferente dos Estados Unidos existia um Estado de Bem Estar. As primeiras medidas de ativação surgiram quando o governo conservador, a partir de 1988, implantou programas de ativação com a finalidade de reduzir o gasto público com a assistência a médio e a longo prazo e favorecer a integração dos coletivos na assistência, a partir da inserção no trabalho. Inicialmente, as medidas de ativação alcançaram os jovens, mas em seguida foi estendida ao restante da população destinatária da assistência (ERANSUS, 2005).

Com relação a esses dois objetivos, redução dos gastos sociais e da dependência, o fato de o governo se colocar também como responsável pelos problemas sociais assumindo esses como estruturais marca a diferença dessas com as estratégias ativadoras utilizadas nos Estados Unidos. Ainda, as obrigações e as sanções da ativação nestes moldes, são de caráter moderado e são adaptadas às características dos destinatários. Caso haja fracasso nas estratégias de ativação, é possível ainda a permanência na assistência (ERANSUS, 2005).

A diferencia de la norteamericana, está destinada a grupos amplios de población y su objetivo no es la inserción laboral inmediata, sino que plantea la mejora de los recursos humanos en el nivel de obligatoriedad y sancionamento es mucho más reducido y contempla la posibilidad de permanecer en la asistencia en caso de fracaso del proceso <activador> (ERANSUS, 2005, p. 147).

A Dinamarca constitui uma experiência particular comparada aos outros países analisados, pois ela traz um forte conteúdo do Estado de Bem Estar em um contexto justamente de crise econômica em que os países estavam em processo de revisão do papel do Estado nos sistemas de proteção social. Neste sentido, o Estado de Bem Estar dinamarquês até o final dos anos de 1980, conseguiu manter as características social-democratas de caráter universal vinculadas aos direitos de cidadania, a partir da recusa das propostas neoliberais. Após esse período, partidos conservadores e liberais passam a influenciar as decisões no país (ERANSUS, 2005).

As primeiras estratégias das políticas ativas tinham o objetivo de conter o desemprego, colocar em prática projetos de criação de empregos públicos no âmbito municipal e foram destinadas a prover um sistema de garantia de cobertura a todas as pessoas que estavam à margem do emprego. Nos anos noventa, acontecem transformações nas estratégias de ativação com vistas ao desenvolvimento dos recursos humanos e ao desenvolvimento de estratégias individualizadas de ativação. Estas estratégias consistiram em oferecer a todos os destinatários de benefícios por desemprego ou da assistência a possibilidade de participar das

ações de ativação. No entanto, a partir das últimas transformações foi possível perceber um aumento da responsabilidade individual nas ações e, neste sentido, a adoção de novas estratégias mais semelhantes às experiência do workfare (ERANSUS, 2005). A autora chega a falar de workfare com welfare na Dinamarca.

A conclusão em torno da experiência dinamarquesa é de que o êxito de suas ações consistiu na adoção de uma dupla estratégia, motivada pelo governo social-democrata e com o amplo apoio das organizações sindicais, ativação e bem-estar. Neste sentido, é possível afirmar que o modelo de ativação baseado na oferta de oportunidades a partir do setor público conseguiu melhorar a empregabilidade de boa parte da população desempregada sem redução nos benefícios de proteção social por desemprego e assistência. É importante destacar que nos últimos anos se propõe um esforço de ajustar as estratégias de ativação aos coletivos mais excluídos. Conforme Eransus (2005) este tem sido um dos maiores desafios das políticas de ativação dinamarquesas.

[...] Sin embargo, a partir de los años noventa se produce una transformación del modelo hacia una estrategia más basada en la mejora de los recursos humanos que la creación de oportunidades laborales y que enfatiza la responsabilidad individual incorporando sistemas sancionadores. También en los últimos años se realiza un esfuerzo de adaptación de la activación a los colectivos más excluidos, en base a proyectos de mayor contenido formativo y social [...] (ERANSUS, 2005, p. 153).

Por fim, o caso da França apresenta como característica principal, a inserção social dos destinatários do renda mínima de inserção francesa. A experiência francesa expressa a solidariedade com os excluídos e busca favorecer a participação social mediante o acesso ao emprego, à criação de novas relações sociais e ao exercício dos direitos de cidadania.

[...] Por ello el acceso al empleo no es considerado como un fin de la inserción, sino más bien como un medio de rehabilitación para favorecer la participación social a través de los ingresos que genera, el acceso a la protección social, la construcción de relaciones sociales y las posibilidades de formación que proporciona [...] (ERANSUS, 2005, p. 155).

Neste sentido, a ideia de inserção na França se aproxima muito mais de um direito adquirido no sentido de terem apoio para a melhora na participação social, do que uma contrapartida necessária.

[...] A pesar del escaso desarrollo de la oferta de inserción del RMI, este no condiciona el derecho a la garantía de ingresos mínima. La estancia en el programa no tiene una limitación temporal establecida y a pesar de que el incumplimiento del contrato de inserción por parte del receptor se contempla como motivo de sanción, la aplicación de sanciones es mínima [...] (ERANSUS, 2005, p. 159).

A inserção social francesa expressa uma solidariedade com os mais excluídos. O desemprego e a exclusão social na França são encarados como de responsabilidade social que afeta o conjunto da sociedade. Desse modo, o Estado tem o dever prioritário de garantir o bem-estar dos coletivos mais excluídos. Em 1988 o governo da França implantou um plano nacional de luta contra a exclusão, a fim de aliviar as consequências das pessoas sem emprego e não alcançadas pela proteção social. O plano incluía a adoção de medidas relacionadas à educação, emprego, convivência, criação da renda mínima de inserção com vistas a garantir cobertura econômica como um direito individual. O reconhecimento do direito a uma prestação mínima, aqui estabelecida, trata de algo para todos, independente de contribuição ou de serem capazes/incapazes para o trabalho (ERANSUS, 2005).

[...] Este reconocimiento del derecho a una prestación mínima para todas las personas, (incluso algunas consideradas como capaces e incluso sin contribución previa) supone un hiato importante en la historia de la asistencia en los países de tradición contributiva [...] (ERANSUS, 2005, p. 155).

No entanto, não podemos deixar de destacar que essa prestação estava condicionada há um certo compromisso de inserção por parte do destinatário, mas que na prática, como afirmou a autora, as formas de inserção favoreciam de fato à inserção social dos mesmos. É possível dizer que o modelo de ativação francês se assemelha ao modelo de ativação-welfare dinamarquês. As políticas de ativação francesas não têm se limitado a reduzir o gasto social nem substituir as políticas de proteção social, mas sim tem o objetivo político de reduzir o desemprego estrutural e a exclusão (ERANSUS, 2005).

Eransus (2005) conclui sua análise dizendo que os quatro países pesquisados possuem evidências empíricas de que os programas de ativação favorecem a volta ao emprego das pessoas com maiores níveis de qualificação e menores níveis de exclusão. Neste sentido, têm pouca eficácia com os coletivos mais excluídos que se encontram na assistência. A autora chega à conclusão de que

[...] si la activación no consigue favorecer el acceso al empleo de los más excluidos y la protección económica asistencial cada vez está más condicionada, las reformas acaecidas en la asistencia en los últimos años, estarían perjudicando especialmente a los sectores más débiles de la sociedad. Esta rotunda afirmación puede ser matizada en función de los distintos escenarios ya que indudablemente las consecuencias de la activación en la población excluida están estrechamente relacionadas tal y como venimos defendiendo con el sistema de protección existentes para los individuos capaces (protección por desempleo e programas de ingresos mínimo) e las

características del mercado de trabajo (en relación con la calidad del empleo) (ERANSUS, 2005, p. 165).

O consenso mínimo em torno dos acontecimentos do final do século é de que havia um movimento de profundas transformações. As sociedades pós-industriais caminharam para a globalização da economia e para o ajuste neoliberal.

Esping-Andersen e Palier (2010) também questionam o papel do Estado de Bem Estar no século XXI em um contexto de uma economia pós-industrial. Os autores afirmam que é necessário propor novas intervenções a fim de acompanhar as recentes evoluções sociais, como a chegada da mulher ao mercado de trabalho, o envelhecimento da população e a crescente desigualdade social. Tais inovações propõem pensar o Estado a partir de um caráter interventor e menos cuidador.

Segundo os autores, a abertura econômica e a chegada de novos países ao jogo econômico têm desestabilizado as economias industriais tradicionais e nos coloca a questão da relação entre as políticas econômicas e políticas sociais. Para eles as políticas sociais construídas no pós-segunda guerra mundial estão cada vez mais “desajustadas” economicamente e também socialmente.

[...] Se trata aquí de una evolución paradójica de las políticas sociales: partiendo de una situación em que deberían apoyar el pleno empleo, se han ido utilizando gradualmente y cada vez más para retirar individuos del mercado de trabajo. Semejantes políticas han llevado a un alza de los costes de protección social no compensada por novos recursos (ESPING-ANDERSEN e PALIER, 2010, p. 11).

A partir das transformações das economias e ao mesmo tempo da proliferação de empregos pouco qualificados e mal remunerados, surgem riscos de polarização social. Tendo em vista essa realidade, Esping-Andersen propõem refletir sobre as transformações sob uma perspectiva dinâmica que pensa as questões sociais de acordo com a trajetória de vida dos indivíduos e da sociedade⁶⁰.

Em síntese, a proposta dos autores para as intervenções sociais devem ser embasadas na garantia de igualdade de oportunidades para todas as crianças, igualdade para as mulheres e igualdades entre as categorias de aposentados. Sendo assim, é em nome da igualdade que

⁶⁰ Não daremos ênfase nesta análise específica ao autor, pois a consideramos limitada no que diz respeito a pensar as políticas sociais do futuro, apesar de entendermos que surgiram novas expressões da questão social, bem como novas necessidades sociais. O que não concordamos é em resumirmos todo um sistema de proteção social em políticas específicas de intervenção perdendo de vista o papel fundamental da luta de classes travada entre capital e trabalho.

estes autores propõem uma estratégia de intervenção pública nas políticas sociais para crianças, para as mulheres e para os anciãos. O que podemos dizer inicialmente é que nestes moldes, a proposta de Esping-Andersen e Palier (2010) perpassa pela ideia de que o Estado deixa de ser cuidador para tornar-se um investidor social.

Apresentamos grandes autores que estão pensando a política social no mundo, alguns descrevendo a realidade pelas quais os estados nacionais têm vivido e enfrentado suas questões e outros tais com Esping-Anderson e Palier (2010), até mesmo, propondo novas formas de se pensar e atuar na política social na contemporaneidade. Não nos atreveremos neste momento a dialogar com esses autores no sentido de pensar e propor sobre a realidade internacional uma vez que esse não é o objetivo deste trabalho. Sendo assim, a apresentação da realidade internacional até então, tem sido muito mais de caráter descritivo, justamente para subsidiar as análises da realidade brasileira. Não temos a pretensão ainda de olhar para o universo internacional e definir para o Brasil um modelo ideal de pensar a política social ou a política de assistência social, o que pretendemos tão somente é verificar as tendências atuais dessa política em nosso país, tendo em vista o que já vem ocorrendo há alguns anos no cenário internacional.

4.4.1 Tendências atuais da política social: o caso da assistência social brasileira

A fim de compreendermos as tendências contemporâneas da assistência social no Brasil, abordaremos as particularidades nacionais especialmente nos anos noventa, período de grandes expectativas em torno da implementação de uma política efetiva de assistência social, após a promulgação da lei orgânica em 1993.

O cenário político brasileiro nos anos de 1990 descrito por Behring (2003) permaneceu como uma constante, ao mesmo tempo em que adquiriu novas formas de fazer o clientelismo moderno, ou o neocorporatismo, a mobilização do voluntariado e a utilização dos meios midiáticos a fim de propagar a ofensiva ideológica burguesa. Do ponto de vista econômico, instaurou-se o desemprego generalizado e não teve alterações significativas na estrutura da desigualdade social (BEHRING, 2003).

A entrada do país nos anos de 1990 foi marcada, em termos econômicos, por uma situação de inflação, com baixo nível de investimento privado e público e endividamento. A década de 1990 foi o palco principal do que Behring (2003) chamou de contra-reforma do Estado brasileiro. Isso significou uma reorientação da política econômica para uma direção recessiva, com restrição do crédito e da política salarial. Foi ainda durante a passagem pelo governo do presidente Fernando Collor que este deixou o legado neoliberal, a partir da implementação das reformas estruturais, que corresponderam ao início da contra-reforma do Estado (BEHRING, 2003).

Behring (2003) afirma que alguns elementos da política macroeconômica em voga constituem-se como fortes geradores de desemprego. A política de altas taxas de juros possibilita a queda no investimento produtivo e a partir disso ocorre um grande deslocamento de capitais para a especulação financeira. Essa política também piora a situação de endividamento das empresas que, por não conseguirem pagar os empréstimos, encerram suas atividades. Neste sentido, o ajuste neoliberal por meio das reformas estruturais, traz enormes consequências para a política social, pois além de aumentar o desemprego e provocar um empobrecimento e um aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos, provoca o corte de gastos, flexibiliza direitos e propõe a privatização dos serviços. “[...] O discurso da equipe econômica do governo federal à época, como se sabe, afirmava que a ordem social consagrada em 1988 é perdulária/paternalista e amplia o déficit público [...]” (BEHRING, 2003, p. 162). Neste sentido, propunha-se a reforma como instrumento “salvador” do país.

A contra-reforma do Estado brasileiro caracterizou-se pela perda da soberania do país juntamente com o aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço da ideia de incapacidade do Estado para estimular uma efetiva política econômica de retomada do emprego e busca pelo crescimento em um contexto de profunda desestruturação produtiva e desemprego e na falta de vontade política e econômica para realizar uma efetiva ação de equidade social com vistas a uma sociabilidade democrática.

[...] esteve em curso no Brasil dos anos 1990 uma contra-reforma do estado, e não uma “reforma”, como apontavam – e ainda o fazem - seus defensores. Uma contra-reforma que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas. (BEHRING, 2003, p. 281).

Neste contexto, a concepção de Estado é de Estado mínimo, especialmente em sua capacidade de intervenção nas expressões da questão social. A concepção de pobreza reforça a responsabilidade individual dos indivíduos por sua situação de vida. As Políticas Sociais de cunho neoliberal trouxeram consigo conseqüências, denominadas por Soares (2003), “desajustes sociais”. As propostas dos programas de combate à pobreza trazidas pelo “desajuste neoliberal⁶¹” têm como características a dependência de recursos externos, o caráter transitório dos programas, a substituição dos agentes públicos estatais por organizações comunitárias ou não governamentais, substituição da universalidade pela focalização, descentralização e privatização.

O tema da pobreza é atual e tem sido observado “[...] na maioria dos relatórios dos organismos internacionais vistos até agora – Banco Mundial, passando pelo FMI, até instituições das Nações Unidas, como a Cepal, o PNUD, a OIT, entre outras” (SOARES, 2003, p. 97). Relata Soares (2003) que todos os indicadores sociais apresentados têm mostrado o agravamento das situações de pobreza a partir de novas situações designadas de precarização, vulnerabilidade, instabilidade, violência, segurança e terrorismo. No entanto, ela afirma,

[...] a simples constatação da pobreza, não significa o reconhecimento por parte dos organismos internacionais das conseqüências de um modelo imposto pelas políticas neoliberais em todo o mundo [...] (SOARES, 2003, p. 98).

Os citados organismos internacionais apresentam diversos diagnósticos para as causas de nossa pobreza, quais sejam: incompetência para executar corretamente os ajustes e as reformas indispensáveis, nossa fragilidade política assinalada pela corrupção, restrições econômicas que impedem a geração de emprego e renda, até dizer que as condições sociais nos países em desenvolvimento, são um preço necessário a ser pago até que estes venham a crescer.

[...] Os programas de “alívio à pobreza” focalizados nos “mais afetados”, ou nos mais “vulneráveis” continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo-se que os problemas sociais não são “residuais” e que os “mais afetados” são na realidade a maioria (SOARES, 2003, p. 100).

Telles (1993) ao abordar sobre a pobreza no Brasil ressalta a pobreza moderna⁶², a que vem empobrecendo cada vez mais os trabalhadores integrados nos centros urbanos da economia do país. A autora coloca como o enigma da pobreza, a sua persistência. Apesar de esta ser

⁶¹ Expressão usada por Soares (2003).

⁶² “[...] De fato, ao lado da persistência de uma pobreza de raízes seculares, a face moderna da pobreza aparece registrada no empobrecimento dos trabalhadores urbanos integrados nos centros dinâmicos da economia do país[...] (TELLES, 1993, p.9).

conhecida, registrada e alvo do discurso político, ela não tem sido alvo de luta pela justiça e igualdade. Ao contrário, afirma a autora, “[...] a pobreza é percebida como o efeito indesejado de uma história sem autores e responsabilidades [...]” a pobreza aparece ainda, “[...] no registro da patologia, seja nas evidências da destituição dos miseráveis, que clamam pela ação protetora e assistencial do Estado, seja nas imagens de violência associadas à pobreza [...]” (TELLES, 1993, p.9). Nos dois casos, para a autora, a pobreza aparece como algo natural e despojado de dimensão ética.

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada em novembro de 2004, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, ampliou a materialidade da Assistência Social, como pilar do Sistema de Proteção Social brasileiro, no âmbito da Seguridade Social, por meio de definições, princípios e diretrizes (PNAS, 2004).

A concepção de assistência que carrega esta lei é a de que a assistência deve assegurar um mínimo de proteção às famílias de indivíduos que de fato necessitam de um mínimo social para garantir a sobrevivência e a convivência social e comunitária. De acordo com a PNAS a assistência é concebida como um direito à proteção social, direito à seguridade social e tem um duplo efeito, qual seja: “[...] suprir sob dado padrão pré definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia [...]” (PNAS, 2004, p. 10). A ideia aqui é a de que tal política não desenvolva ações assistencialistas ou de tutela, mas ações que capacitem o indivíduo, dê-lhe certa autonomia para resolver de forma individual sua situação de vida.

As ações das três esferas de governo na área da Assistência Social deve se constituir de forma articulada. Assim, a cargo da esfera Federal fica a coordenação, o apoio técnico e financeiro às ações de combate à pobreza. Aos Estados a coordenação, apoio técnico e financeiro, aos municípios a prestação de serviços assistenciais, cujos valores não correspondem ao orçamento municipal e necessitem de ações regionalizadas. Aos Municípios a execução dos programas, destinação de recursos do tesouro municipal e prestação dos serviços sociais, dentre outras atividades referentes às três esferas de governo (LOAS, 1993. Art. 11).

Essas esferas, como acima demonstrado e exposto no art. 195 da CF, são também responsáveis pelo financiamento do tripé da Seguridade Social e, conseqüentemente, da Política de Assistência Social, instituindo que, por meio de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade de

forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais do empregador, do trabalhador, demais segurados da previdência, da receita de concursos e do importador (PNAS, 2004).

Com a LOAS e o sistema descentralizado, os orçamentos destinados à Política de Assistência passaram a ser alocados em fundos de assistência existentes nas três esferas de governo. Devendo, desse modo, cada esfera no co-financiamento da Política, repassar os recursos fundo a fundo, por meio de uma Política de financiamento que tome por base o território, considerando o porte do município, pensadas de maneira hierarquizada e complementar e que estabeleça níveis de atenção. O estabelecimento dos fundos visa dar maior legitimidade e transparência ao processo de financiamento e de aplicação dos recursos, facilitando, assim, o monitoramento e a avaliação dos mesmos, além de superar a lógica de um financiamento tradicional com práticas centralizadas, genéricas e segmentadas (PNAS, 2004).

É objetivo da PNAS que a Política de Assistência Social desenvolva-se de forma integrada com as demais políticas setoriais, considerando as desigualdades sócio-territoriais, visando ao seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender as demandas sociais e à universalização dos direitos. Dessa forma, objetiva-se: o desenvolvimento de programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial, para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; possibilitar aos usuários acesso aos serviços sócio-assistenciais básicos e especiais; assegurar que as ações, no âmbito da assistência social, tenham centralidade na família e que garantam a convivência social e comunitária.

Assim, cabem, à Assistência Social, ações de prevenção⁶³, proteção⁶⁴, promoção⁶⁵ e inserção⁶⁶, bem como o provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram,

⁶³ Prevenção: “Criação de apoio nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançando ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços, mantendo-o incluído no sistema social a despeito de estar acima da linha da pobreza, e/ou, atendidos pelas políticas socioeconômicas setoriais. Assim, evita-se que as pessoas percam acesso aos direitos sociais” (PNAS, 2004, p.5).

⁶⁴ Proteção: “a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta e indireta e pelos serviços que integram a rede de proteção social básica e especial. Inclui as populações em situação de risco social e ou pessoal e de eventos” (PNAS, 2004, p.5).

⁶⁵ Promoção: “a função de viabilizar o exercício da cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos que submetem, fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social. Buscam-se com esta atuação fomentar o protagonismo, a autonomia e a emancipação” (PNAS, 2004, p.5).

reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários (PNAS, 2004).

Essas garantias efetivam-se pela construção de uma rede de proteção social básica e/ou especial, ou seja, por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, na perspectiva de inclusão social e de atendimento às necessidades da população usuária dessa política (PNAS, 2004).

Nesse sentido, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003 em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (PNAS, 2004).

O SUAS traduziu a Política de Assistência Social como afiançadora de direitos, por meio de uma estrutura político-administrativa, ressaltando a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao desenho do papel da escala territorial, da organização dos serviços sócio-assistenciais e de seu respectivo co-financiamento. Além disso, implantou uma nova lógica de organização das ações sócio-assistenciais, ofertadas mediante um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, tendo como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização (PNAS, 2004).

O SUAS é a organização de uma rede de serviços, ações e benefícios de diferentes complexidades que se dividem em níveis de proteção. Dessa forma, a Proteção Social Básica tem por objetivo contribuir para a prevenção de situações de risco social, ante a vulnerabilidade social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento de vínculos familiares⁶⁷ e comunitários, sendo que esses serviços são coordenados, organizados e operacionalizados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

⁶⁶ Inserção: “a forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas, proporcionando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população” (PNAS, 2004, p.5).

⁶⁷ O trabalho de fortalecimento de vínculos deve interligar as relações internas ao grupo familiar e as relações desse com a comunidade, a sociedade e o Estado. São três as dimensões do vínculo: legal ou jurídica, sociocultural e afetivo-relacional. Na dimensão legal, ou jurídica, o vínculo implica em obrigações e direitos mútuos, tendo caráter normativo, regulado por lei. Busca-se o esclarecimento, a delimitação, o cumprimento (e o apoio para o cumprimento) das obrigações e dos direitos definidos pelos estatutos legais. Na dimensão sociocultural, os vínculos estão associados aos papéis familiares, suas representações e relações. Busca-se fortalecer a identidade e resgatar a história do grupo familiar, seus valores, regras, ideais e relação da família com o contexto sociocultural. Na dimensão afetivo-relacional, são abordadas as relações de cuidado, afeto e comunicação na família, buscando superar contingências que levam à violação de direitos no interior das relações familiares e comunitárias (Brasil, 2006).

A Proteção Social Especial de Média Complexidade visa à prestação de serviços junto às famílias, seus membros e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sócio-familiar e comunitário. São considerados serviços de Média Complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias, seus membros e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Nesse sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada e/ou acompanhamento sistemático e monitorado.

Os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para famílias, seus membros e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário, tais como: Casa Lar, Abrigo (PNAS, 2004).

Conforme afirma VICCARI (2008),

A consolidação dos serviços inerentes à Proteção Social na área da Assistência Social, por nível de complexidade contida no SUAS, indica a possibilidade de garantir a retaguarda para o indivíduo que se encontra ou está suscetível a riscos e vulnerabilidades sociais [...] (VICCARI, 2008, p.61).

É dessa forma que está colocada e tem sido operacionalizada a assistência social no Brasil. Somente com a CF de 88 a assistência social assume um caráter de política social pública, dever do Estado e direito dos cidadãos. Apesar disso, o desafio na atual conjuntura tem sido consolidá-la e garanti-la.

5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATUALIDADE, ENTRE O NOVO E O VELHO: A EMERGÊNCIA DE UMA “NOVA” CONCEPÇÃO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL?

O processo de análise das transformações ocorridas na concepção de assistência social após a CF de 1988 que aqui se propõe perpassa uma abordagem qualitativa de tipo documental, em que os documentos foram selecionados por sua capacidade de responder à pergunta proposta previamente no projeto de pesquisa. Os documentos analisados aqui datam do ano de 1988 até o ano de 2010, uma vez que esse período é de grande importância para as experimentações e a consolidação das políticas sociais de cunho neoliberal no contexto mundial e também no contexto brasileiro.

Os referidos documentos foram sistematizados em uma tabela dividida em quatro eixos de análise, os quais irão compor a estrutura do presente capítulo. A divisão dos quatro eixos contempla o referencial teórico adotado no estudo na medida em que sua estruturação parte das tendências atuais da concepção de assistência social no Brasil. Deste modo, buscou-se observar a processualidade da construção da concepção de assistência social.

Como primeiro eixo, foi definido a atual concepção de assistência social a partir do que está posto nas legislações regulamentadoras da área, explicitado seus principais aspectos, objetivos, proposições e mesmo a formatação dos argumentos desta concepção. Revela-se neste sentido uma concepção voltada ao desenvolvimento de capacidades individuais para uma maior autonomia. No segundo eixo, em decorrência do primeiro, observou-se as prioridades programáticas da assistência social tendo em vista a concepção vigente, a partir dos níveis de proteção social, público alvo, perfil dos usuários e linhas de atuação. O terceiro eixo buscou apontar tendências da assistência social a partir das prioridades financeiras estabelecidas e neste sentido os dados do IPEA foram centrais para a análise. Acreditamos, por fim, que os conceitos⁶⁸ utilizados no interior dos textos regulamentadores da área, expressam a concepção de assistência e ainda reforçam o conteúdo ideológico da mesma, constituindo o quarto eixo de análise.

⁶⁸É importante destacar que no interior dos documentos legais tais conceitos são tomados meramente como termos. Temos o entendimento de que para além de serem conceitos, estes são categorias teóricas, uma vez que acreditamos ser estes imbuídos de valores e significações teóricas, políticas, históricas e econômicas. Sendo assim, apresentaremos ao longo do texto tais categorias como conceitos, apenas para não fugir da forma como são apresentadas no interior dos documentos legais.

Faz-se necessário destacar que a divisão proposta em eixos de análise tem objetivos pedagógicos tanto para permitir um processo de análise apurado, como para facilitar o entendimento do leitor em relação ao que vem a ser a concepção de assistência social assumida no Brasil. Contudo, o entendimento aqui é que a análise parte da totalidade de um único processo que reúne aspectos históricos, econômicos, políticos, sociais e ideológicos. Nesse sentido, demarca-se outro aspecto importante que diz respeito ao entendimento de que esta concepção da política de assistência social representa uma concepção de mundo e um projeto de sociedade. Desse modo, tal concepção é parte constitutiva de um projeto societário defendido pela classe dominante dos países centrais do capitalismo, ou seja, pautado pela exploração do trabalho, e que, como veremos à frente, ao contrário de solucionar as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista, tenderá, em última instância, ao acirramento de suas contradições.

3.1 Concepção: ênfase no desenvolvimento de capacidades para uma maior autonomia.

A categoria profissional dos assistentes sociais tem pensado a seguridade social, olhando para esta não apenas a partir de si mesma, mas a partir do movimento da realidade tendo em vista a sua totalidade, levando em consideração desse modo, que a política econômica impõe limites e condições à conjuntura política e por isso faz-se necessário resistir e enfrentar os limites da realidade proposta, uma vez que esta pode ser diferente e nova no movimento histórico do real (BEHRING, 2008).

A crise estrutural do capital nos anos de 1970 trouxe impactos grandiosos para o trabalho e para os direitos sociais. Pensando o Brasil neste contexto de crise mundial, vivíamos aqui, tardiamente, a construção de uma seguridade social de tendência social-democrata com perspectiva universalista, a partir da Constituição Federal de 1988. Mas, a grande questão que se inscreve é: como concretizar os direitos garantidos em um contexto mundial adverso e de crise e em uma correlação de forças desfavorável aos trabalhadores? Queremos demonstrar, a partir dessa realidade, quais foram as tendências da assistência social no Brasil.

Conforme afirma Ricupero (2009), foi o agravamento das condições sociais que criou a pressão para que a redução da pobreza passasse a constituir o foco central das estratégias rumo ao desenvolvimento. Mauriel (2011) aborda o surgimento de um sólido conteúdo humanista em torno das concepções de desenvolvimento social construídas ao longo da

história. Esse conteúdo, segundo a autora, buscou dar ao capitalismo uma “face mais humana” (2011, p. 261).

O declínio da produção industrial, a desindustrialização, e a compressão do setor público provocaram forte aumento do desemprego aberto, da expansão das atividades precárias da economia informal, bem como queda apreciável dos salários reais e sensível aumento da pobreza. Até quando bem avançada a década de 1990 ainda não se havia logrado retornar aos níveis de pobreza de antes da crise (RICUPERO, 2009, p. 26).

Segundo Behring (2008), os organismos governamentais, como o Banco Mundial, lançaram à comunidade internacional uma série de orientações que foram acatadas em nosso país, a partir dos anos de 1990. Ante a essas orientações, é possível destacar uma mudança de concepção no que diz respeito à noção de pobreza, que não seria mais pensada e discutida dentro do âmbito da questão social, a pobreza passa a ser definida como a ausência de capacidades individuais. Assim, as políticas sociais passam a ser orientadas aos que estão em “desvantagens de capacidades”. Aqueles que a PNAS (2004) denomina pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social.

Revela-se, nesse sentido, a priorização do econômico em relação ao social, entendidos como partes separadas e autônomas; a focalização das políticas nos extremamente pobres como única forma de intervenção por parte do Estado e a ideia de aliviar, controlar, e não erradicar, a pobreza; o papel das transferências mínimas de renda; a participação e responsabilização dos indivíduos na superação da condição de pobre; e, por fim, o processo de remercantilização dos direitos e das políticas sociais (BEHRING, 2008).

Conforme Mauriel (2011) uma nova forma tem sido dada à política social a partir da perspectiva de desenvolvimento humano e combate à pobreza e, neste sentido, entendemos que a extinção do Ministério de Assistência Social (MAS) e a alocação da política de assistência no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) em 2004, pode demonstrar transformações na política social e mais especificamente em torno da concepção da assistência social brasileira. A grande ênfase deste aspecto é retirar as discussões e a intervenção na pobreza do âmbito da questão social, alocando-a nos indivíduos e em suas “incapacidades”.

Observa-se que houve, a partir das décadas de 1990 e 2000, um esforço institucional em integrar as políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e de transferência

de renda. Tal esforço foi intensificado com a criação do MDS em 2004. Tratou-se de uma das principais iniciativas do governo no ano de 2004 na área social.

Assim, com as ações da segurança alimentar e nutricional, a população em situação de pobreza⁶⁹ e de extrema pobreza⁷⁰ foi identificada como público alvo prioritário das políticas de transferência de renda. A transferência de renda pela via de políticas não contributivas tem origem na CF com a instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC), no âmbito da assistência social para idosos e pessoas com deficiência com renda mensal abaixo de ¼ do salário mínimo *per capita*.

A ideia de Programas de Transferências de Renda passou a integrar a agenda pública a partir de 1991, quando foi apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei do senador Eduardo Suplicy nº 80/1991 que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima, através de um imposto de renda negativo. Em dezembro de 2001 o mesmo senador apresentou um novo projeto no senado chamado renda básica de cidadania, aprovado em 2005⁷¹. A partir de então um longo debate foi instaurado e novas propostas e projetos de renda mínima foram lançados. Para Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2008) os programas de transferência de renda podem ser considerados, neste século XXI, a principal estratégia de ação no eixo da Política de Assistência Social do atual Sistema Brasileiro de Proteção Social.

O primeiro passo para a implementação da transferência de renda com caráter de renda mínima foi a criação do Programa Bolsa Família (PBF), ainda em outubro de 2003, unificando os diferentes programas de transferência de renda a cargo do governo federal em uma única ação. Contudo, o passo definitivo foi dado em janeiro de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O novo ministério passou a responder pelas políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, bem como pela política nacional de assistência social, além da política nacional de desenvolvimento social (IPEA, 2004).

⁶⁹ Para fins de política pública o grupo identificado como pobre é aquele cuja a renda domiciliar situa-se abaixo do patamar de 1/2 salário mínimo, renda considerada insuficiente para cobrir suas necessidades básicas tais como moradia, transporte, saúde e educação (IPEA, 2007).

⁷⁰ Tem se considerado que os indivíduos em situação de indigência ou de extrema pobreza são aqueles cuja a renda mensal domiciliar *per capita* é inferior a ¼ de salário mínimo, sendo esta insuficiente para garantir-lhes o acesso diário a uma alimentação adequada (IPEA, 2007). Utilizamos como referência os dados do IPEA, porque, em geral, os dados deste instituto são utilizados para o planejamento das políticas e programas do governo federal.

⁷¹ Segundo o autor da lei, a pretensão é de que renda básica de cidadania seja instituída no país gradualmente, iniciando-se pelos mais necessitados. Para ele, os programas de renda mínima são o prenúncio da renda básica de cidadania no Brasil.

Nas palavras de Behring,

[...] a política social estaria focada nos que estão em desvantagem de capacidades – os pobres – transformando-se numa estratégia política para lidar com os que não têm condições de ingressar no mercado formal de trabalho, e moldando o comportamento, político, econômico e civil do exército industrial de reserva (2008, p. 157).

O contexto no qual se insere a seguridade social na atualidade é de redução de direitos e de limitações das possibilidades preventivas e redistributivas das políticas sociais avançando para a implementação da privatização, focalização e a descentralização, o chamado trinômio do neoliberalismo. Behring (2008), sintetizando as ideias de Netto (2007) aponta quatro direcionamentos dados às políticas sociais a partir deste contexto, a saber: ênfase em programas de combate à pobreza; garantia de condições para consumo aos pobres através dos programas de transferências de renda; apelo à família, ao voluntariado e ao terceiro setor e a instauração de uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar por serviços sociais (articulação entre mercado livre e assistencialismo). Ao longo do texto falaremos com mais detalhes de cada um desses direcionamentos apontados pela autora, uma vez que em nossa análise também iremos apontar essas e outras tendências.

No que diz respeito à concepção a PNAS (2004) define a assistência social como uma política de proteção social inserida na seguridade social que trabalha suprindo, sob dado padrão, um recebimento e com o desenvolvimento de capacidades para maior autonomia. O texto é claro ao dizer que a concepção de assistência social está atrelada ao desenvolvimento humano e social que citamos anteriormente e, neste sentido, a política diz não assumir a condição de tuteladora, assistencialista ou somente provedora, mas sim de distribuidora de acesso a bens e recursos a partir do incremento das capacidades de família e indivíduos.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de **suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento** e o de **desenvolver capacidades para maior autonomia**. Neste sentido ela é aliada ao **desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista**, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, **distribuição dos acessos a bens e recursos**; isto implica em um **incremento das capacidades de famílias e indivíduos** (PNAS, 2004, p. 10 e 11, grifo nosso).

A atual concepção de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem como foco a capacitação individual e neste sentido nega o

conteúdo social do desenvolvimento, impedindo a criação de sistemas abrangentes de proteção social que visem a políticas sociais redistributivas. Essa perspectiva de desenvolvimento humano entende que ao criar condições para habilitar as pessoas, essas vão adquirir capacidades e, por si mesmas, sair da situação de precariedade, melhorar a renda e as condições básicas de vida. As políticas que carregam essa perspectiva são pontuais e permitem aos indivíduos apenas fazerem escolhas mínimas. Esse modo de pensar o desenvolvimento estabelece um padrão compensatório para as políticas sociais, uma vez que a dinâmica do modelo de crescimento no capitalismo tende a excluir e não a integrar. Sendo assim, faz-se necessário pensar tais políticas para além de perspectivas como essas, centradas no indivíduo (MAURIEL, 2011).

Proteção Social: 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 (PNAS, 2004, p. 33 e 34, grifo nosso).

O escopo da assistência social passa a ser compreendido em termos da segurança social que essa política de proteção deve garantir. Desse modo, supera-se a associação entre a assistência social e os grupos identificados como incapazes para o trabalho e a vida autônoma. A assistência social passa a assumir a proteção social daqueles que, mesmos capazes para o trabalho, necessitam de proteção. Conforme o relatório de acompanhamento e análise das políticas sociais do IPEA,

Os direitos sociais construídos até a década de 1970 ancoraram-se diretamente ao exercício passado ou presente do trabalho. A deterioração progressiva do mercado de trabalho, marcado pela restrição de oportunidades e de renda e pelo crescimento progressivo do desemprego e da informalidade, alterou aquela realidade, legitimando de maneira crescente o reconhecimento de direitos de acesso a benefícios públicos na forma de renda ou de garantia a alimentação (IPEA, 2007, p. 80).

A PNAS (2004) delimita em apenas um momento o desafio maior de enfrentar a questão social, para tanto, o enfrentamento a esse desafio remete ao combate à pobreza tendo em vista alcançar os vulneráveis e em risco social. Veremos mais adiante esse enfoque ao falarmos sobre as prioridades programáticas.

Frente ao desafio de **enfrentar a questão social**, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão,

monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste país. A centralização ainda é uma marca a ser superada (PNAS, 2004, p. 7 e 8, grifo nosso).

Pensar a questão social, no entanto, requer voltarmos ao cerne da geração das desigualdades sociais, ou seja, ao conflito capital-trabalho. Conforme descreve Behring (2008), no Brasil, as desigualdades sociais e suas expressões mais duras fazem parte da história de nosso país que possui um dos maiores índices de concentração de renda e riqueza do mundo, este índice resiste e se mantém ao longo da história.

A CF de 88 define que a assistência social será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social e tem como objetivos:

Art. 203 I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; **III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;** IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A Loas também, ao definir os objetivos da assistência social aponta o compromisso com a promoção da integração ao mercado de trabalho.

ART. 2 - A assistência social tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; **III - a promoção da integração ao mercado de trabalho.**

Chama atenção a promoção da integração ao mercado de trabalho como um dos objetivos da assistência social preconizados na CF e na Loas, principalmente quando observamos que a tendência da assistência social na PNAS (2004) é de também promover a integração ao mercado de trabalho, mas através de programas de inclusão produtiva e por meio do desenvolvimento de capacidades. A ideia é possibilitar que o indivíduo se autossustente. Neste sentido, o fortalecimento de vínculos familiares também contribui com essa tendência, uma vez que se não houver possibilidade do indivíduo se sustentar, ele tem esse sustento garantido pela família, que estará com os vínculos fortalecidos.

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) e, ou, fragilização de vínculos

afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p. 27 e 28, grifo nosso).

O público alvo da assistência social definido pela PNAS (2004) constitui

“[...] 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 (PNAS, 2004, 27, grifo nosso).

A PNAS (2004) objetiva promover o desenvolvimento de capacidades individuais para a autonomia e elege como público alvo, indivíduos inseridos, precariamente ou não, no mercado de trabalho formal ou informal e em situação de risco pessoal e social. Ora, se entendemos que as estratégias de “desenvolvimento de capacidades” reforçam a responsabilidade individual do cidadão, no sentido de que este seja o único responsável pelo seu sucesso ou fracasso e que, além disso, o indivíduo com “capacidades desenvolvidas” precisa se inserir no mercado de trabalho seja ele formal ou informal, seja ele de forma precária ou em dignas condições, como vamos pensar os usuários da assistência? Será que de fato, o desenvolvimento de capacidades para maior autonomia, consegue pelo menos, promover aos cidadãos, condições dignas de vida? O fator inserção precária no mundo do trabalho parece ser, ao mesmo tempo, porta de entrada e porta de saída da assistência social. No entanto, precisamos deixar claro que, uma vez que o indivíduo é assistido pela assistência social e tem suas “capacidades desenvolvidas”, cabe a ele unicamente a responsabilidade de cuidar de si, de se autossustentar, afinal trata-se de um “indivíduo capacitado” para inserir-se no mercado.

A verdade é que a tendência da assistência social tem sido a de mascarar as expressões mais agudas da questão social a partir do desenvolvimento de sua forma focalizada, com ênfase no desenvolvimento de capacidades para uma maior autonomia dos indivíduos, de modo que estes se responsabilizem pelo sustento individual. Trata-se de um processo no qual a assistência transforma-se em suporte inicial para que os indivíduos cuidem de si mesmos.

5.2 Prioridades programáticas: enfrentamento à pobreza, ênfase na centralidade da família e no fortalecimento de vínculos.

Na discussão das prioridades programáticas pretendemos destacar os níveis de proteção social estabelecidos pela política norteadora das ações da assistência, o seu público alvo, o perfil dos usuários e as linhas de atuação, pois compreendemos que as prioridades materializam a concepção de assistência. Behring (2008) aponta como caráter das políticas sociais na atualidade a ênfase no combate à pobreza dos que estão vulneráveis e em risco social.

Programas de combate à pobreza e redes de segurança e proteção social para as vítimas do ajuste fiscal inevitável, tomados como vulneráveis, excluídos e em situações de risco, quando na verdade são super população relativa atingida pela pauperização absoluta ou relativa (BEHRING, 2008, p. 157).

Trata-se de políticas voltadas às vítimas mais visíveis do ajuste fiscal neoliberal, ou seja, aos mais pobres dentre os pobres, os chamados “vulneráveis” ou em “situação de risco”.

Esta é uma tendência que de fato podemos constatar a partir dos documentos legais em torno da assistência social. Entretanto, na Constituição Federal nos artigos que dispõe sobre a assistência, não aparece tal direcionamento. Mas, em 1993 com a Loas, já tivemos indícios dessa nova tendência, ainda que de uma forma tímida e associada a outras prioridades.

Art. 2 - Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao **enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais** (LOAS, 1993, grifo nosso).

Art. 12 - II - apoiar técnica e financeiramente os **serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza** em âmbito nacional (LOAS, 1993, grifo nosso).

Art. 13 - II - apoiar técnica e financeiramente os **serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza** em âmbito regional ou local. (LOAS, 1993, grifo nosso).

O texto da Lei ainda definiu o que seriam os projetos de enfrentamento à pobreza em seu artigo 25,

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a **instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.**

No artigo 26, a Lei define parcerias para os projetos de enfrentamento à pobreza,

Art. 26. O incentivo a **projetos de enfrentamento da pobreza** assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em **sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil** (LOAS, 1993).

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, 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** (PNAS, 2004, 27, grifo nosso).

São considerados serviços de proteção básica de assistência social [...] Programa de Atenção Integral às Famílias; **Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza** [...] (PNAS, 2004, 30, grifo nosso).

Em 2004, a partir da PNAS, houve modificações na organização da política ao assegurar três níveis de segurança, a saber: segurança de sobrevivência, segurança de acolhida, segurança de convívio ou vivência familiar. A segurança de sobrevivência visa assegurar uma renda mínima para as pessoas com limitações de rendimento ou autonomia, especialmente pessoas com deficiência, idosos, desempregados e famílias numerosas ou sem garantia de condições básicas de vida. A segurança de acolhida, visa prover os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, especialmente para crianças, idosos e deficientes físicos e para aqueles que por situação de violência familiar necessitam de acolhida. A segurança de convívio ou vivência familiar que visa prover a convivência familiar e social (PNAS, 2004).

Em consonância com essa nova classificação são estabelecidas políticas específicas para cada tipo de proteção. Sendo assim, tais políticas são associadas a dois tipos de proteção, a proteção social básica e a proteção social especial (PNAS, 2004).

A Proteção Social Básica (PSB) tem por objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004).

Essa Proteção prevê o desenvolvimento de serviços e projetos de acolhimento, convivência e socialização das famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Esses serviços e programas incluem as pessoas com deficiência e são organizados em rede a fim de inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os Benefícios Eventuais⁷² e os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) compõem a Proteção Social Básica. Esta proteção atua por intermédio de diferentes unidades, mas o destaque é para os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), além da rede de serviços sócio-educativos direcionados para grupos específicos, dentre eles os Centros de Convivência para crianças, jovens e idosos (PNAS, 2004).

Conforme o MDS a Proteção Social Especial (PSE) destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas. Diferentemente da Proteção Social Básica que tem um caráter preventivo, a PSE atua com natureza protetiva. São ações que requerem o acompanhamento familiar e individual e maior flexibilidade nas soluções. Comportam encaminhamentos efetivos e monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção (PNAS, 2004).

As atividades da Proteção Social Especial (PSE) são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família. Os serviços de PSE atuam diretamente ligados ao sistema de garantia de direito, exigindo uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e com outros órgãos e ações do Executivo (PNAS, 2004).

O Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) é a unidade pública estatal que oferta serviços de proteção especial, especializados e continuados, gratuitamente a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Além da oferta de

⁷² De acordo com o MDS os benefícios eventuais da PNAS são de caráter complementar e provisório. Prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de morte, nascimento, calamidade pública e situações de vulnerabilidade temporária. Eles são assegurados pela Loas e juntamente com os serviços sócio-assistenciais, integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com fundamentação nos princípios de cidadania e dos direitos sociais e humanos. Neste sentido, configuram-se como elementos potencializadores da proteção ofertada pelos serviços de natureza básica ou especial, contribuindo dessa forma, com o fortalecimento das potencialidades de indivíduos e familiares.

atenção especializada, o CREAS tem o papel de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas (PNAS, 2004).

Uma forte tendência da política de assistência social tem sido o apelo à família, ao voluntariado e ao chamado terceiro setor, a fim de se produzirem “novas” formas de enfrentamento às expressões da questão social. Essa tendência está clara em todos os documentos analisados. Primeiramente, vamos falar sobre o papel pensado para a família a partir da assistência social. Já conforme estabelecido na CF de 88, a família assumiu um papel central no interior da Carta Maior. Inicialmente é garantido conforme o Art. 203, I “**a proteção à família**”, mas em seguida a coloca com o status de protetora ao definir no Art. 203 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**”.

A Loas também estabelece a família como uma instituição a ser protegida, ao mesmo tempo em que a situa como espaço de cuidados ao estabelecer as normas para o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Art. 20 - § 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. § 3º **Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa à família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo (LOAS, 1993, grifo nosso).**

Mas é no interior da PNAS que vamos encontrar com bastante ênfase a tendência de eleger/responsabilizar a família e outras instituições quanto à proteção de seus membros. A PNAS em todo o seu texto orienta-se pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ao mesmo tempo em que em nome da descentralização político-administrativa, transfere parcela de suas ações para entidades não governamentais.

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** (PNAS, 2004, p.27, grifo nosso).

[...] segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que **restabeçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social**, mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, sócio-culturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades (PNAS, 2004, p. 34, grifo nosso).

[...] a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 36, grifo nosso).

Está claro que uma das tendências da assistência social é focalizar as ações na família, entendida como instituição primária de proteção, caracterizada pela solidariedade interna. O Programa que traduz essa tendência é o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF. Trata-se do principal programa de Proteção Social Básica do SUAS. Desenvolve ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social nas unidades do CRAS. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) se inscreve na Proteção Especial e oferta apoio, orientação e acompanhamento especializado a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos.

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: **as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família.** A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que **riscos, vulnerabilidades** se constituem (PNAS, 2004, 10, grifo nosso).

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores sócio-econômicos e necessidade de sobrevivência. **Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social [...]** Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger, desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade (PNAS, 2004, p. 30 e 31, grifo nosso).

Conforme Behring (2008), a atuação através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social no âmbito da assistência social, retoma de certo modo a ideia proudhoniana da sociedade como um agrupamento de famílias, onde se perde a noção de classe. Neste sentido, tem-se o fim da perspectiva de coletivização e politização das demandas sociais.

Outro risco que se corre a partir dessa centralidade na família, diz respeito ao processo de “responsabilização” desta. Há que se ter cuidado, pois uma postura neoconservadora desse aspecto produz uma lógica quase sempre moralizante, quando existe a responsabilização da

família pelas manifestações da questão social que vivenciam, a exemplo da pobreza e do desemprego.

É também pelo apelo à participação e descentralização que se baliza a Loas. Críticos da contra-reforma do Estado afirmam que o discurso da participação/descentralização obscurece a verdadeira face de suas propostas: a terceirização, a desresponsabilização e a refilantropização das respostas do Estado às expressões da questão social.

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de *articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil* (Loas, 1993, grifo nosso).

Podemos sinalizar a coexistência de antigas estratégias de ação no campo assistencial (apoio da família a partir do fortalecimento de vínculos, apoio da comunidade, solidariedade privada) com a propagação de “novas formas” com estratégias de desenvolvimento de capacidades, potencialidades, inserção no mercado, empreendedorismo, inclusão produtiva, qualificação, etc., reiteradoras da visão liberal de que cada indivíduo é responsável pelo seu próprio bem-estar. Conforme analisa Lira

[...] os trabalhadores na informalidade sofrem com a troca da solidariedade social pela solidariedade privada (família, rede de amigos), não porque seja uma mudança nova, mas porque ela acontece num momento no qual a própria família encontra-se mais vulnerável que antes às mudanças no mundo do trabalho e nas relações sociais (LIRA, 2008, p. 156).

Após a promulgação da Loas, as ações federais de assistência social dividiram-se essencialmente entre benefícios, serviços de ação continuada e programas. Pretendemos apresentar a seguir, cada um desses tipos de ação, apresentando sua cobertura, objetivos e mudanças observadas após 1988.

Primeiro, falaremos do Benefício de Prestação Continuada (BPC⁷³), este que objetiva garantir uma renda aos indivíduos que, por situação de velhice ou de incapacidade, não estão no mercado de trabalho. Estes ainda não devem ser detentores de outros recursos, seja na forma

⁷³O BPC substituiu a antiga Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974 para o atendimento de idosos de 70 anos ou mais, que tivessem efetuado doze contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida e que não tivessem acesso à aposentadoria e nem condições de garantir sua sobrevivência. A RMV foi então extinta em 1996 e foi mantido o pagamento de beneficiários existentes até o ano de sua extinção (IPEA, 2007).

de renda familiar, seja de acesso aos benefícios contributivos da Previdência Social, não tendo, assim, como manter sua subsistência. Trata-se de um benefício de natureza não contributiva que garante uma renda de solidariedade nacional por meio do pagamento de um benefício mensal no valor de um salário mínimo aos idosos e às pessoas com deficiência e incapacitadas para a vida autônoma, cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O benefício começou a ser concedido em janeiro de 1996, sendo gerido pelo órgão federal responsável pela política de assistência social (a quem compete, também, seu acompanhamento e avaliação) e operacionalizado pelo INSS. É importante dizer que o primeiro limite de idade para acesso foi fixado em 70 anos, reduzido em 1998 para 67 anos e em 2003, com o Estatuto do Idoso, este limite foi novamente reduzido, agora para 65 anos. Cabe destacar que este benefício foi uma das maiores inovações da política social até os anos 2000 (IPEA, 2007).

Os Serviços de Ação Continuada (SAC) eram, até 2004, uma das principais linhas de atuação do governo federal na assistência social, ou seja, antes da aprovação da PNAS. Executados por estados e municípios diretamente ou por meio de entidades sem fins lucrativos, os SAC eram estruturados por segmento da população (idoso, criança e adolescente e pessoas portadoras de deficiência) e visavam ao financiamento da rede de atendimento em creches, pré-escolas, abrigos, instituições de assistência a pessoas com deficiência e a idosos. O financiamento federal era operado por meio de transferências para os fundos municipais, mediante convênios assinados com as prefeituras que, por sua vez, se encarregavam do repasse às entidades prestadoras dos serviços. Porém, com a aprovação da nova PNAS e a publicação da Portaria número 736, de 15/12/2004, o financiamento de tais serviços passou a ser agrupado por nível de proteção social, básica ou especial. Os dados do IPEA levantados para o período 1999-2005 revelam, como o crescimento da capacidade de atendimento realizado com financiamento federal nessas três modalidades de SAC apresentou, ao longo destes sete anos, uma média de 25% (IPEA, 2007).

No que diz respeito aos programas federais no âmbito da assistência social, entre 1995 e 2005 é possível destacar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o Agente Jovem de desenvolvimento Social e Humano e o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O Peti surgiu em 1996, como uma experiência piloto implantada no estado do Mato Grosso do Sul, com o objetivo de atender crianças que trabalhavam nos fornos de carvão e na colheita da erva-mate. Consolidou-se com a Portaria nº 2.917 de 2000 e voltou-se para erradicar o trabalho infantil em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, nas zonas urbana e rural, visando atender crianças e adolescentes de sete a 15 anos. Já em 2005, seu alvo foi ampliado passando a abarcar qualquer tipo de trabalho realizado por crianças abaixo de 16 anos (exceto na condição de aprendiz). O programa possui três eixos de atuação: concessão de uma bolsa monetária mensal; execução da jornada ampliada na escola; e ação nas famílias (de cunho educativo e de geração de emprego e renda) (IPEA, 2007).

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano foi criado por iniciativa da Seas em 1999. Em sua concepção original, o Agente Jovem trabalha com a proposta de ocupação para jovens na faixa entre 15 e 17 anos que não seja configurada como trabalho, mas que possibilite sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que o preparem para futuras inserções no mercado.

O Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes foi instaurado em dezembro de 2000, com a finalidade de oferecer um conjunto articulado de ações especializadas para atendimento psicossocial e jurídico a crianças, adolescentes e famílias vítimas de violência sexual.

Assim como os antigos SAC, com a aprovação da PNAS em 2004, os programas Peti, Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes passaram a ser relacionados aos níveis de proteção social básico e especial garantidos pela assistência social. O Programa Agente Jovem passou a compor a proteção social básica. O Peti e o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, ações que se referem ao enfrentamento de situações de violação de direitos, integraram a proteção social especial.

Após a PNAS em 2004, e a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB/Suas), em 2005, foi aprovada em 2009 a Tipificação⁷⁴ Nacional de Serviços Socioassistenciais, na tentativa de

⁷⁴A tipificação foi instituída por meio da Resolução no 109, de 11 de novembro de 2009, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), previamente pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

padronizar o conteúdo, o perfil dos usuários e estabelecer bases para a padronização nacional dos serviços do SUAS. A aprovação deste texto configurou-se como uma das principais deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência e foi incluída como meta no plano decenal da assistência social. Desse modo, a tipificação preencheu uma lacuna de regulamentação dos serviços e criou uma identidade para estes, que passaram a ter uma unidade nacional no que se refere à compreensão de seus objetivos, provisões e aquisições dos usuários (IPEA, 2011).

No campo da política nacional de assistência, há de se destacar ainda a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de renda no âmbito do Suas aprovado pela Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. Este protocolo direcionou para uma maior articulação entre os benefícios monetários e os serviços socioassistenciais, tentando construir uma interação entre estas duas iniciativas. Nesse sentido, é interessante lembrar que, já há algum tempo, é objeto de discussão a supremacia das iniciativas federais no campo dos benefícios em relação aos serviços. Com a criação do MDS, as duas dimensões – serviços e benefícios – foram abrigadas sob o mesmo órgão gestor, iniciando-se uma tentativa de aproximação entre os dois campos, reforçada posteriormente pelo texto da PNAS (2004) (IPEA, 2011).

A estratégia de operação articulada entre serviços e benefícios foi anunciada como meio de garantir as seguranças de renda, de convívio familiar e comunitário e de acolhimento previstas pela PNAS, uma vez que ambos atuam distintamente para o alcance da proteção. Enquanto os benefícios monetários operam uma garantia no campo da segurança de renda, os serviços socioassistenciais destinam-se a propiciar outras seguranças, a de acolhida, do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia (IPEA, 2011).

[...] a premissa para a articulação proposta no protocolo é a de que os riscos e as vulnerabilidades sociais que atingem as famílias muitas vezes extrapolam a dimensão da renda; logo, a atuação sobre tais situações requer a oferta simultânea de serviços e benefícios como forma de assegurar integralmente as proteções e as seguranças que se busca efetivar no campo da assistência (IPEA, 2011, p. 56).

A fim de promover um conjunto articulado de seguranças previstos na PNAS, o protocolo estabelece alguns procedimentos para garantir que o público beneficiário do PBF, do BPC e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) seja prioritariamente atendido pelos

serviços socioassistenciais, especialmente aquelas famílias que apresentarem sinais de maior vulnerabilidade (IPEA, 2011).

Conforme dados do IPEA (2008), o principal programa de assistência social coordenado pelo MDS é o Programa de Atenção Integral à Família (Paif). Suas ações são voltadas à orientação das famílias, encaminhamento para inserção no Cadastro Único, visitas domiciliares, grupos ou oficinas de convivência, além de atividades socioeducativas, de capacitação e de inserção produtiva. Devido à grande heterogeneidade de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) existentes no Brasil, o MDS deu início, em 2007, a um processo de monitoramento que teve como objetivo levantar informações sobre diversos aspectos das ações desenvolvidas nos CRAS. Este dado é importante, pois veremos com mais clareza as prioridades programáticas em torno da assistência social, uma vez que as ações nos CRAS constituem prioridades para o MDS (IPEA, 2008).

Em relação às atividades realizadas nos centros, os dados mostraram que visitas domésticas, acompanhamento de famílias, recepção/acolhida e reuniões com a comunidade são ações realizadas em mais de 94% dos Cras. Os centros também promovem iniciativas de encaminhamento de famílias ou indivíduos a outras políticas (91,3%), além de orientação e acompanhamento de pessoas idosas e com deficiência para inserção no BPC (88,6%). Outras atividades estão presentes em menor número de centros, tais como ações de capacitação e de inserção produtiva (72,5%), atividades socioeducativas com famílias (72,3%), busca ativa (52%), articulação e fortalecimento de grupos sociais locais (57,9%) etc (IPEA, 2008, 60).

Queremos destacar aqui uma tendência em crescimento nas ações da assistência social. Tratam-se das ações de capacitação e de inserção produtiva ofertadas no âmbito dos CRAS, ao percebermos que em 72,5% dessas instituições, em todo o território nacional, se promove esse tipo de ação. Este dado demonstra que uma das tendências atuais da assistência social tem sido a de promover a inserção produtiva dos indivíduos no mercado de trabalho, seja ela de maneira formal ou informal, no sentido de promover uma segurança no recebimento de renda para que eles cuidem de si.

Apesar de não fazer parte dos limites temporais dessa pesquisa, que tem seu recorte para fins de análise de documentos o período de 1988 a 2010, queremos apresentar um novo dado, que reforça ainda mais essa tendência no âmbito da assistência social brasileira. Trata-se da criação do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do trabalho – ACESSUAS/TRABALHO. De acordo com a Resolução CNAS nº18/2012 o ACESSUAS tem o objetivo de promover a integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho

por meio de ações articuladas e mobilização social. A integração ao mundo do trabalho dar-se-á por meio da integração de ações das diversas políticas públicas, cabendo a Assistência Social viabilizar a promoção do protagonismo, a participação cidadã e a mediação do acesso ao mundo do trabalho.

No que diz respeito à Proteção Social Especial (PSE), suas unidades de atendimento, denominadas Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), continuaram se expandindo no ano de 2007, estando em funcionamento 933 CREAS no final desse ano. Entre os serviços ofertados nos CREAS, pode-se citar o Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes; o Programa de Orientação e Apoio Especializado a Indivíduos e Famílias Vítimas de Violência (PAEFI); Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), integrado ao Programa Bolsa Família desde 2006 (IPEA, 2008).

5.3 Prioridades financeiras: ênfase nos programas de transferência de renda.

A assistência social organiza-se financeiramente sob bases descentralizadas. A descentralização efetivou-se por meio da consolidação dos fundos de assistência social, criados nos níveis de governo possibilitando os repasses e a participação conjunta dos entes federados no esforço financeiro. Em 1995, foi regulamentado o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e este passou a ter o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiamento do BPC e o apoio dos serviços, programas e projetos da assistência social. A análise desse eixo será feita essencialmente com base nos boletins de acompanhamento e análise das políticas sociais publicados pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA). Em uma de suas edições, o número treze, foi realizado um balanço das políticas sociais entre os anos de 1995 a 2005 e iremos utilizar tal produção, uma vez que entendemos que este período abarcou um ciclo importante da política de assistência social (após a promulgação da Loas em 1993 até a aprovação da PNAS de 2004). Faremos a análise dos anos posteriores utilizando as produções seguintes desta série de publicações do IPEA.

O acompanhamento no que se refere ao gasto federal em torno da assistência social apresenta dificuldades principalmente quando se refere à classificação das ações, o que impede a construção de uma série histórica contínua para 1996-2005. Com as modificações introduzidas no processo de planejamento, elaboração e execução do orçamento do setor público a partir de 2000, a classificação dos programas sofreu significativas alterações. Estas, de um lado, permitiram o maior detalhamento do acompanhamento, no entanto, de outro lado, dificultaram a construção de séries comparativas em nível de programas e ações (IPEA, 2007).

Por isso, a análise apresentada aqui, com base nos dados do IPEA, apresenta o desempenho do FNAS no período em dois intervalos: 1996 a 1999 e 2000 a 2005. Para as políticas de segurança alimentar e nutricional e de transferência de renda, os dados apresentados serão apenas para o período de 2004 a 2005. É importante destacar que no que diz respeito ao FNAS, seu gasto global no período compreendido entre 1996 e 2005 mobilizou recursos que, em valores atuais, situam-se em torno de R\$ 50,6 bilhões, o maior valor foi atingido em 2005. Observa-se, também, que os gastos seguem fluxos continuados de crescimento, com um salto expressivo em 2004. Tal crescimento se explica pelo fato de que em 2004 a Renda Mensal Vitalícia (RMV), até então sob responsabilidade do Ministério da Previdência Social, passou a ser paga com recursos do FNAS. Para arcar com estes pagamentos, o fundo recebeu um aporte adicional da ordem de R\$ 2 bilhões de reais (IPEA, 2007).

Capacidade de atendimentos dos Serviços de Ação Continuada (SAC) financiada com recursos federais – 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Varição 1999 2005
Serviços de Atenção Continuada (SAC) a Crianças e Adolescentes	1.371.859	1.549.055	1.620.831	1.631.162	1.650.608	1.669.322	1.690.000	23,19%
Serviços de Atenção Continuada (SAC) à Pessoa com Deficiência	120.418	141.645	136.300	187.818	162.228	151.400	150.000	24,57%
Serviços de Atenção Continuada (SAC) ao Idoso	264.909	290.532	301.011	306.343	332.188	332.188	335.900	26,80%

Fontes: Sobre os serviços para crianças, idosos e deficientes, para os anos 1999 a 2003, dados apresentados no relatório *Análise comparativa de programas de proteção social*, MDS, abril de 2004; para o ano de 2004, informações coletadas no MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Disponível em: IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 13 | 2007 – edição especial, p. 97.

A trajetória do FNAS é crescente e sua participação saiu de 0,07% do PIB em 1996, para alcançar 0,55% em 2005. Conforme dados do IPEA, se forem somados ao FNAS os gastos

realizados com os programas de transferência de renda, em 2005 esses programas representaram 0,88% do PIB.

Os primeiros quatro anos (1996-1999) foram responsáveis por menos de 1/5 do valor global do gasto do FNAS no período. Entretanto, já nesses anos observa-se grande crescimento no aporte de recursos do FNAS, cujo volume triplicou. Sua distribuição, que pode ser vista na tabela abaixo, destina-se principalmente ao subprograma de Assistência Social Geral, que incluía o pagamento do BPC aos idosos e à pessoa com deficiência. Os programas de assistência ao menor, nesses quatro anos, receberam razoável volume de recursos se comparados aos demais.

Execução orçamentária de subprogramas financiados com recursos do FNAS 1996 a 1999

(Em R\$ corrigidos pelo IPCA médio de 2005)

Subprograma	Liquidação			
	1996	1997	1998	1999
Assistência ao menor	358.612.781	556.722.671	584.162.460	572.232.766
Assistência à velhice	42.882.707	41.675.711	42.395.866	41.012.300
Assistência social geral	688.649.491	1.543.242.861	2.102.651.411	2.723.727.146
Assistência comunitária		20.757.167	57.865.272	32.052.950
Total	1.090.144.979	2.162.398.410	2.787.075.010	3.369.025.161

Fonte: Dados do Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Disponível em: IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 13 | 2007 – edição especial, p. 108.

É notório ainda, o crescimento da alocação de recursos de alguns programas, como o BPC, RMV e o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Outro programa importante, o Peti, sofreu expressiva variação em sua execução orçamentária no que se refere aos recursos alocados pelo FNAS. Cabe lembrar, contudo, que este fundo não foi a única fonte de recursos do Peti que, em 2004, teve suas bolsas pagas pelo PBF (ver tabela abaixo).

Execução orçamentária dos programas financiados com recursos do FNAS – 2000 a 2005

(Em R\$ corrigidos pelo IPCA médio de 2005)

	Execução orçamentária FNAS 2000 -2005					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Atendimento Integral à Família/SUAS					82.545.020	130.890.591
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	7.573.081	9.028.023	6.664.905	12.115.602	30.680.796	35.257.100
Comunidade Ativa			42.199.759	27.846.878		
Direitos Humanos, Direitos de Todos		26.829.747	67.520.251	21.201.414		
Economia Solidária em Desenvolvimento					19.884.014	25.710.268
Enfrentamento à Pobreza	117.847.517	154.898.584				
Erradicação do Trabalho Infantil	272.694.549	440.703.077	694.623.451	555.576.556	201.504.539	540.051.004
Escola de Qualidade para Todos (Bolsa Escola)	250.089.930					
Organização Produtiva de Comunidades Pobres – Pronager			28.877.327	7.370.791		
Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude	437.811.033	435.895.081	474.362.906	369.968.238	377.811.053	349.370.260
Proteção Social à Pessoa com Deficiência	118.653.655	140.863.826	186.527.023	118.793.687	130.309.348	109.670.537
Proteção Social à Pessoa Idosa	72.174.280	72.278.955	105.703.723	57.653.938	65.437.068	57.836.632
Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade					4.136.512	
Total despesas discricionárias	1.276.844.045	1.280.497.293	1.606.479.345	1.170.527.104	912.308.350	1.248.786.392
Despesas discricionárias/ geral FNAS	29,8	26,6	25,8	18,6	10,1	11,8
BPC idoso	968.337.738	1.206.868.227	1.672.606.907	1.972.447.737	2.595.763.442	3.480.854.836
BPC deficiente	2.043.316.481	2.321.737.199	2.953.111.905	3.160.486.871	3.526.909.333	4.059.180.585
RMV por idade					645.113.156	586.617.063
RMV por invalidez					1.327.892.680	1.208.528.574
Total despesas obrigatórias	3.011.654.219	3.528.605.426	4.625.718.812	5.132.934.608	8.095.678.611	9.335.181.058
Despesas obrigatórias/Gasto geral FNAS	70,2	73,4	74,2	81,4	89,9	88,2
Total execução orçamentária FNAS	4.288.498.264	4.809.102.719	6.232.198.157	6.303.461.712	9.007.986.961	10.583.967.450

Fonte: Dados do Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Disponível em: IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 13 | 2007 – edição especial, p. 109.

Crescem os gastos com BPC e RMV em 2004 tendo em vista, este último programa passar a fazer parte do orçamento do FNAS, mas também a redução da idade mínima para acesso do idoso, que caiu de 67 para 65 anos. Cabe ainda observar que os recursos do FNAS destinados aos programas e serviços não aumentaram na mesma proporção que os recursos voltados para pagamento dos benefícios do BPC e RMV. Um dos motivos desta queda de importância relativa pode ser encontrado no fato de que, durante este período, assistiu-se a um único reajuste nos valores *per capita*s dos SAC e nenhum reajuste nos valores das bolsas e serviços do Peti e do Agente Jovem (IPEA, 2007).

Conforme analisa Salvador (2010), com a maior parte dos recursos empenhados para o pagamento do BPC e da RMV, o FNAS, não consegue ampliar seus recursos para as ações relacionadas aos serviços e menos ainda aumentar a transferência de recursos para a estruturação da rede de serviços sócio-assistenciais dos municípios por níveis de proteção.

Os dados revelam que mais de 90% dos recursos são referentes a aplicações diretas, pois são comprometidos com o pagamento do BPC diretamente ao beneficiário. A modalidade de aplicação de recursos de transferências aos municípios, que respondia por 14,54% do montante do orçamento do FNAS, em 2003, caiu para 7,42%, em 2007, nas outras despesas correntes (SALVADOR, 2010, p. 349 e 350).

Para Salvador (2010), as modificações na organização da política nacional de assistência social de 2004, foram decisivas para uma nova organização de estrutura orçamentária para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Sabemos que a partir da PNAS (2004) a proteção social passa a ser definida em três níveis de segurança, a saber: a sobrevivência, a acolhida e o convívio ou vivência familiar.

Analisando o orçamento público a partir das funções⁷⁵ orçamentárias em relação a porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), temos que os gastos com assistência social⁷⁶ corresponderam nos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007 respectivamente a 0,71%, 0,74%, 0,92%, 0,97%. Nestes mesmos anos os gastos com a saúde, em relação ao PIB, foram de 1,70%, 1,70%, 1,74% e 1,79% e os gastos com a previdência social foram de 8,52%, 8,78%, 9,13% e 9,16%. A maior disparidade é encontrada quando observamos os gastos com encargos especiais, que dizem respeito ao pagamento da dívida. Eles correspondem a 12,28%, 12,00% 17,22%, 14,93% do PIB, respectivamente aos anos apresentados acima. Notemos que eles superaram a porcentagem gasta com o orçamento da seguridade social. É possível observar, assim, qual tem sido a prioridade financeira do governo brasileiro (SALVADOR, 2010). Conforme Iamamoto

[...] o projeto neoliberal subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias [...] são as definições orçamentárias – vistas como um dado não passível de questionamento – que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais implicados na

⁷⁵ Conforme Salvador (2010, p. 182) [...] função é a classificação da despesa orçamentária que tem por finalidade registrar a finalidade da realização da despesa. A função pode ser traduzida como maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público [...].

⁷⁶ Salvador (2010) reitera que a elevação dos gastos, neste período, com a assistência social, é decorrente do maior gasto com Bolsa Família e com o Benefício de Prestação Continuada, decorrente da redução do limite de idade para acesso e da evolução real do salário mínimo.

seguridade social, justificando as prioridades governamentais [...] (IAMAMOTO, 2010, p. 149).

Em consonância com os nossos pressupostos, a análise de Salvador (2010) sobre a alocação dos recursos do FNAS reforça a ideia de que a assistência passa a assumir funções anteriormente não estabelecidas a partir da CF de 88 e da LOAS em 1993, mas já sinalizadas na PNAS (2004). O autor fala da pulverização dos recursos do FNAS a partir da alocação desses em programas que não são de assistência social, deslocados da previsão constitucional e da LOAS que tratam do direito à assistência social. Afirma que pelo menos oito programas⁷⁷ que foram executados no período de 2000 a 2007, receberam recursos do FNAS desobedecendo aos critérios estabelecidos na LOAS.

Conforme o acompanhamento e análise das políticas sociais feita pelo Ipea (2007), a política social avança na proteção da população em idade ativa. Será que podemos dizer que, a universalização de transferência de renda a partir de um critério mínimo de renda mensal, mesmo ainda não afirmada como direito, indica, de algum modo, um avanço no sentido da universalização de uma política de renda de cidadania?

Após cinco anos do PBF, no que tange à cobertura, importa destacar a expressiva ampliação dos beneficiários ao patamar de 12,4 milhões de famílias atendidas em fins de 2009. O valor médio do benefício por família, em dezembro de 2009, era de R\$ 94,92.

Conforme dados do IPEA, ao analisar a execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, constata-se de imediato que grande parcela do orçamento é destinada ao pagamento de benefícios monetários a diferentes segmentos da população em situação de pobreza – PBF, BPC e RMV. Como mostra a tabela abaixo, em 2009, essa obrigação absorveu 93% dos recursos totais do ministério. A partir da expressividade da participação dos benefícios na execução total do MDS, observamos uma priorização às iniciativas no campo da garantia de renda em detrimento dos serviços socioassistenciais.

⁷⁷ Escola de qualidade para todos; Comunidade Ativa; Direitos Humanos, Direitos de todos; Segurança do Cidadão; Enfrentamento à Pobreza; Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional; Gestão da Política de Promoção da Igualdade racial; Organização Produtiva de Comunidades Pobres (SALVADOR, 2010, p. 329).

Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, por unidade orçamentária – 2009

Programas	Recursos do FNAS (R\$)	Recursos do MDS (R\$)	Total (R\$)	Participação dos programas no gasto total (%)
Proteção social básica	19.538.547.504	4.902.763	19.543.450.267	58,6
BPC + RMV	18.712.185.205	–	18.712.185.205	56,1
Demais ações e programas	826.362.299	4.902.763	831.265.062	2,5
Proteção social especial	542.952.785	–	542.952.785	1,6
Erradicação do Trabalho Infantil	284.034.500	–	284.034.500	0,9
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	65.772.200	–	65.772.200	0,2
Demais ações e programas	193.146.085	–	193.146.085	0,6
Economia Solidária em Desenvolvimento	–	39.085.959	39.085.959	0,1
Transferência de renda com condicionalidades – PBF	–	12.305.410.363	12.305.410.363	36,9
Segurança alimentar (Programa Acesso à Alimentação)	–	735.646.199	735.646.199	2,2
Despesas administrativas, de gestão e judiciais	–	169.080.473	169.080.473	0,5
Total	20.081.500.289	13.254.125.757	33.335.626.046	100,0

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Disponível em: IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 19 | 2011 - p. 108. 76.

Devemos considerar a divisão de responsabilidade que organiza as relações federativas no campo da assistência social, em que o governo federal assume quase exclusivamente os custos das iniciativas no campo da garantia de renda, ficando a cargo das demais esferas de governo a manutenção dos serviços. Vale lembrar que a própria Loas atribuiu exclusivamente ao governo federal a responsabilidade pela concessão e manutenção do BPC. O PBF também é custeado integralmente pela esfera federal. Apesar disso alguns governos subnacionais adotaram programas próprios de transferência de renda que muitas vezes complementam o valor da transferência federal. Já o custeio dos serviços socioassistenciais deve ser compartilhado entre todos os entes federados, como regem as regulamentações do SUAS (IPEA, 2011).

Outra observação importante, a partir da análise da tabela 3, diz respeito à concentração da maioria dos recursos no Fundo Nacional de Assistência Social: 60% dos gastos foram executados por meio desta unidade orçamentária. À exceção do PBF, do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e das ações de segurança alimentar, os gastos referentes a todos os demais programas são executados via FNAS (IPEA).

Os programas de transferência de renda implementados no Brasil depois de 1995 compuseram um campo heterogêneo em termos de conteúdo e especificidades de programas distribuídos entre os níveis federal, estadual e municipal. No entanto, podemos observar que essa realidade vem se modificando desde que em 2003 os tais programas culminaram em uma unificação para a implementação do Programa Bolsa Família (PBF). Aqui pretendemos fazer uma crítica a essa prioridade financeira, em que pese a necessidade de assegurar uma renda mínima, a fim de que as famílias cuidem de si.

Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2008) ao realizarem análise de conteúdo dos programas de transferência de renda no Brasil identificaram um conteúdo qualificador desses programas e a partir disso apontaram tendências que caracterizam esta política pública. Os conteúdos que os qualificam são de três ordens, a saber: concebidas no âmbito do direito no sentido de estabelecer uma relação direta entre Estado e cidadão; concebidas como formas de acesso aos trabalhadores do mercado informal ao sistema de proteção social e como uma política pública de complementação a outras políticas com o objetivo fim de melhorar a distribuição da riqueza e para o enfrentamento à pobreza. Nas palavras dos autores

Transferência de Renda como uma política pública concebida no âmbito do direito à cidadania com perspectiva de estabelecer uma relação direta Estado/cidadão, com transferência monetária alocada diretamente aos beneficiários, com possibilidade de contribuir para mudanças nas práticas políticas e na democracia, pela perspectiva de confrontar o clientelismo e o uso eleitoreiro que têm marcado as políticas sociais brasileiras; Transferência de Renda como uma política pública de acesso dos trabalhadores do mercado informal ao Sistema de Proteção Social Brasileiro, com perspectiva de construção de novo patamar de cidadania, com deslocamento das marcas meritocráticas que têm, historicamente, predominado nesse Sistema para tomar como referência o critério da necessidade; Transferência de Renda como uma política pública para a complementação de outras políticas (educação, saúde, trabalho), tendo em vista articular o traço compensatório da transferência monetária, com mecanismos estruturais de médio e longo prazo, podendo fazer dessa Política um mecanismo para melhorar a distribuição da riqueza e para enfrentamento da pobreza (SILVA E SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2008, p. 190 e 191).

Segundo os autores, os pressupostos que orientam tais ideias foram construídos ao longo da história política do Brasil e são de ordem liberal e distributivista.

Necessidade de assegurar um mínimo de subsistência aos pobres, com custo assimilável pela sociedade e sem desestimular o trabalho (pressuposto liberal); Entendimento de que a organização da sociedade, em torno da produção, gera uma estrutura social de desigualdade, fazendo com que os indivíduos não nasçam com as mesmas características e não tenham acesso às mesmas condições, cabendo ao Estado intervir para corrigir as distorções geradas (pressuposto liberal); Inexistência de relação direta entre crescimento econômico e bem-estar social, apesar de a riqueza ser produzida socialmente e em volume crescente, cabendo ao Estado intervir para a distribuição mais equitativa dos bens e serviços sociais, de modo que se garanta acesso a todos a um padrão mínimo de dignidade (pressuposto distributivista) (SILVA E SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2008, p. 190 e 191).

Os autores, ainda analisando os programas de transferência de renda apresentam suas possibilidades e limites. Apontam como possibilidades o significado real, mesmo que de caráter imediato, que esses programas representam para as famílias beneficiárias, ao assegurar uma renda; condições progressivas de inclusão, a longo prazo, de futuras gerações ao elevarem os anos de escolaridade do futuro trabalhador brasileiro; maior liberdade das famílias na aquisição de bens e serviços que considerem melhor atender suas necessidades a partir da transferência direta do benefício ao beneficiário, dentre outras possibilidades (SILVA E SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2008).

Como limites os autores apontam primeiro, o baixo valor monetário dos benefícios, insuficientes para atender as necessidades básicas que ultrapassem a mera reprodução biológica das famílias. Este limite se insere dentro do pressuposto liberal, uma vez que nesta perspectiva a transferência monetária deve ser mínima para não desestimular as pessoas para o trabalho. Destacamos que o valor pago, com exceção dos beneficiário do BPC, não faz referência nem ao salário mínimo. Outros limites ainda dentro do pressuposto liberal dizem respeito aos critérios de elegibilidade desses programas imprimindo um caráter restritivo e focalizador centrado em famílias que vivem em extrema pobreza; deficiência ou insuficiência dos recursos financeiros, humanos e institucionais para o desenvolvimento satisfatório dos programas; tempo de permanência e desligamento das famílias nos programas muito reduzido; a natureza e o nível dos diferentes impactos que os programas vêm produzindo nas famílias, com poucas exceções, ao atendimento de suas necessidade básicas e imediatas, além de produzir algumas mudanças no que diz respeito às suas relações sociais e a auto-estima e a

desarticulação dos programas de transferência de renda de uma política macro-econômica de distribuição da riqueza socialmente produzida. (SILVA E SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2008).

Em 2004, quando os autores publicaram o trabalho citado, eles já apontavam as profundas transformações no modelo de políticas sociais no Brasil, e sinalizaram os Programas de Transferências de Renda como componente central deste processo. A avaliação dos autores, apesar de ser crítica e afirmar a existência de um viés liberal no interior dos programas, ainda confiava que fosse possível superar a perspectiva meramente compensatória e dar lugar a uma perspectiva distributiva a partir da unificação dos programas e recursos, a saber, a partir da criação do Bolsa Família em 2004. Desse modo, as políticas de proteção social precisam ser articuladas a uma política econômica superadora da concentração de renda, a partir da criação de uma política nacional que não seja de renda mínima, atrelada à geração de renda, mas de renda de cidadania, para a inclusão de todos em condições de dignidade, independente de sua associação com o trabalho ou a geração de renda.

[...] Os programas de Transferência de Renda precisam ser sobretudo, articulados a uma política econômica superadora do modelo de concentração de renda e desvinculada de um esforço de geração de emprego e renda adotada ao longo da história brasileira. Tudo isso significa a instituição de uma Política Nacional que deixe de ser uma Renda-Mínima para se transformar numa renda de Cidadania, para inclusão de todos em condição de dignidade (SILVA E SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2008, p. 218).

Em nossa visão, anos depois das primeiras experiências, os programas de transferência mínima de renda longe de resolverem a questão social no país, perpetuam as situações de desemprego, informalidade, baixa remuneração e de trabalho sem remuneração na trajetória dos membros adultos das famílias pobres. De fato, o impacto positivo das ações assistenciais de transferências de renda e de segurança alimentar está fortemente assentado num quadro de ausência ou insuficiência de ocupação e/ou renda que vem marcando largos segmentos da sociedade brasileira. No entanto, essas políticas e programas devem ser apenas uma parte da atuação pública, com o objetivo de combater as situações de indigência e pobreza. A busca por melhoria das condições de vida para os extratos mais pobres da população brasileira exige a construção de políticas que acima de tudo façam a redistribuição de renda, da riqueza socialmente produzida, a partir de uma renda de cidadania a ser concedida independente de qualquer critério de condicionalidade e/ou de elegibilidade, mas sim concedida como um direito de cidadania.

5.4 Conceitos utilizados: Autonomia, Protagonismo, Capacidades, Desenvolvimento, Sustentabilidade, Risco e Vulnerabilidade.

A assistência social tem adotado uma série de conceitos que tornaram-se característicos da área e tem imprimido um discurso a ela. Torna-se mais claro tal discurso no texto da PNAS de 2004. Mais especificamente chama a atenção os conceitos autonomia, protagonismo, capacidades, desenvolvimento, sustentabilidade, risco e vulnerabilidade. Obviamente não se buscou aqui o debate em torno da construção teórica dos conceitos apontados, que são debates extremamente ricos e polêmicos, mas que não é o objetivo desta análise. Acreditamos que estes conceitos estão sendo ou serão brevemente objeto de análise de muitas outras pesquisas. Nosso objetivo tão somente tem sido apontar algumas tendências da política de assistência social, para tanto a verificação do uso dos conceitos são fundamentais, pois sabemos que o uso recorrente de determinadas palavras e expressões são importantes indicadores de tendências.

Os conceitos, desenvolvimento de capacidades, desenvolvimento humano, autonomia inserem-se na definição da concepção de assistência.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de **desenvolver capacidades** para maior **autonomia**. Neste sentido ela é aliada ao **desenvolvimento humano e social** e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos; isto implica em um **incremento das capacidades de famílias e indivíduos**” (PNAS, 2004, p. 10 e 11, grifo nosso).

Uma visão social capaz de entender **que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas**. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em **superar a situação atual** (PNAS, 2004, p. 10, grifo nosso).

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** (PNAS, 2004, 27, grifo nosso).

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a **garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas** e o **protagonismo das famílias** e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários (PNAS, 2004, p. 29).

Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o **desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade**, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (PNAS, 2004, p. 30, grifo nosso).

Nesse contexto, a matricialidade sócio-familiar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, 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** (PNAS, 2004, p. 35, grifo nosso).

O conceito “capacidade” aparece sete vezes no texto da PNAS (2004) remetendo-se ao sentido do desenvolvimento de capacidades individuais ou da família. “Capacidade” é a qualidade de quem é apto a fazer determinada coisa, a compreendê-la, diz respeito à competência, aptidão, faculdade, habilidade; inteligência, talento e valor. É com essa direção que se encaminham as ações da política de assistência social. Esse foco, diz respeito à sua concepção de assistência social.

O conceito “autonomia” oriunda do grego, *autos*, por si só, é encontrada na PNAS (2004) doze vezes, no sentido de desenvolver a autonomia do usuário da assistência social, desenvolver a autonomia da família. Autonomia diz respeito ao que é autônomo, independente. Desse modo, percebe-se que a perspectiva das ações da política de assistência social é a de devolver o poder e a responsabilidade do indivíduo e sua família para que cuidem da sua sobrevivência. Essa é uma tendência clara no interior da assistência social. Trabalha-se com essa perspectiva na busca pela chamada “porta de saída” dessa política de proteção social.

Ainda o conceito “sustentabilidade” é notado por quatro vezes no interior da PNAS (2004), de uma forma bem didática e simples “sustentabilidade” diz respeito à habilidade de sustentar ou suportar uma ou mais condições, exibida por algo ou alguém. Acreditamos que a ideia que tal conceito traz no texto diz respeito a garantir que as ações sejam sustentáveis, ou seja, possibilitem às famílias e indivíduos a superação das condições de vulnerabilidade a fim de prevenir as situações que indicam risco potencial.

O conceito “protagonismo” observado por oito vezes no interior da PNAS é central para compreendermos a concepção de assistência social. Seu significado remete à qualidade de quem exerce papel de destaque em qualquer acontecimento. Neste sentido, podemos afirmar que a intenção é situar a família e /ou indivíduo como responsável por si, como o principal responsável por si, por seu sustento e sua proteção.

Chega a ser exaustivo o uso dos conceitos “risco e vulnerabilidade” no interior da PNAS (2004) e nota-se uma possível tentativa de substituir os conceitos “pobres” e “pobreza” no interior da mesma. Esses conceitos são utilizados na maioria das vezes para definir prioridades programáticas que dizem respeito ao público alvo.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma **a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial.** Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários (PNAS, 2004, 29, grifo nosso).

O conceito “pobre” aparece no texto da PNAS (2004) apenas quatro vezes, já o conceito “pobreza” encontramos por dezoito vezes. Este último foi muito utilizado para a definição de linhas de pobreza nos censos. Os conceitos “risco” e “vulnerabilidade” foram encontrados, cada um deles, vinte vezes. No entanto, consideramos a necessidade de melhor definí-los e neste sentido, é preciso considerar a relação que estes conceitos estabelecem com a reprodução da vida humana, ou seja, com o campo do trabalho, trabalho precarizado, que atinge grande parcela da população brasileira.

Castel (1998) afirma existir uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção social que asseguram aos indivíduos proteção ante ao que ele chama de acasos da existência. Sendo assim, o autor apresenta as chamadas “zonas” de coesão social. Uma primeira zona conjuga trabalho estável e inserção relacional sólida e é chamada por ele de zona de integração. Já a ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional produz a defiliação. A zona de vulnerabilidade em Castel (1988) é uma zona intermediária e instável que associa o trabalho precário e a fragilidade dos suportes de proximidade.

Percebe-se que o entendimento da política de assistência social no que diz respeito à vulnerabilidade não inclui apenas a dimensão material, ou seja, de ordem econômica, e neste sentido, busca-se garantir proteções outras, como a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia. Sendo assim, muitos autores como Pereira (2004) e Abrahamson (2004) vão dizer que passamos por uma nova configuração da política social. Um novo modelo em substituição ao Estado de Bem Estar keynesiano/beveridgiano do pós- guerra em que o Estado era o ator central na provisão da segurança social, para um modelo em que se quebra a centralidade do Estado e insere-se o mercado e os setores não governamentais e não mercantis da sociedade formando o chamado pluralismo de bem-estar. Tem-se então a emergência de novas formas de participação da sociedade civil, bem como um novo perfil das políticas sociais. O esforço a partir dessas “novas formas” tem sido o de conclamar o apoio mútuo para que as pessoas, as famílias cuidem de si mesmas.

Apresentamos os conceitos utilizados apenas como mais um elemento para apontarmos tendências da Assistência Social no Brasil, não foi a nossa pretensão esgotar, de forma alguma, as questões relativas ao uso dos conceitos citados no interior da política de assistência social, a partir de seus pressupostos etimológicos e/ou teóricos. Sinalizamos que esse poderá ser objeto de análises futuras. O que observamos e é importante ressaltar é que tais conceitos indicam a inflexão para um outro modelo de Estado e Bem-Estar. Entretanto, na política, não há uma explicitação da compreensão teórica e ideo-política de Estado que a sustente e os conceitos se espalham pelo texto da PNAS como se fossem simples termos, sem conexão conceitual com uma concepção de sociedade e Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que a concepção de assistência que embasa a política de assistência social na atualidade, responde a um processo que reúne aspectos históricos, econômicos, políticos, sociais e ideológicos e neste sentido, representa uma concepção de mundo e um projeto de sociedade, defendido pela classe dominante, necessário à reprodução das relações de exploração entre capitalistas e trabalhadores. Sabemos que a assistência tradicionalmente tem sido concebida como uma política para realização de funções compensatórias, distributivas e supridoras de contingências, espaço visível da troca de mercadorias e bens, serviços e favores, onde predominam os arranjos políticos apoiados na ideologia de colaboração entre os desiguais. Desse modo, concordamos com Pereira (1996, p. 45) que “[...] compreender a assistência apenas como um processo de colaboração entre desiguais jamais colocará a desigualdade estrutural (econômica e de poder) em questão [...]” É preciso conceber a assistência social no local oculto da produção onde reina a desigualdade, pois apenas com uma política que confronte o modelo de acumulação é que a superação das desigualdade sociais se tornará um horizonte possível.

Uma nova forma tem sido dada à política de assistência social, a partir da perspectiva de desenvolvimento humano e combate à pobreza, em que a grande ênfase tem sido a de retirar as discussões e a intervenção na pobreza do âmbito da questão social, alocando-a nos indivíduos e em suas “incapacidades”. Destarte, a pobreza não é discutida e pensada dentro do âmbito da questão social, mas sim definida como a ausência de capacidades individuais. As políticas sociais passam a ser orientadas aos que estão em “desvantagens de capacidades”, aqueles que a PNAS (2004) denomina pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social. Contrariamente, entendemos que o pobre e a pobreza são expressões da exploração, da concentração de riqueza e da não distribuição da riqueza bruta ou relativa.

Não negamos aqui todos os avanços alcançados na área da assistência social desde a promulgação da CF de 88, quando a assistência social assumiu o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, mas percebemos uma priorização do econômico em detrimento do social, entendidos como partes separadas e autônomas; a focalização das políticas nos extremamente pobres como única forma de intervenção por parte do Estado e a ideia de aliviar, controlar, e não erradicar a pobreza. Destacamos também como tendência, o papel das transferências mínimas de renda, como garantia de condições para o consumo dos

pobres, assim como a participação e responsabilização dos indivíduos na superação da condição de pobreza e, por fim, o processo de remercantilização dos direitos e das políticas sociais.

Respondendo aos questionamentos iniciais da pesquisa podemos afirmar que a assistência social tem sofrido mudanças em sua concepção uma vez que inicialmente (na CF 1988) era concebida a partir de um modelo de seguridade social previdenciário-assistencial que situava a assistência social periféricamente ao lado das políticas ligadas diretamente ao trabalho e, neste sentido, pressupunha uma lógica de pleno emprego, sendo a assistência destinada prioritariamente aos incapazes para o trabalho. A tendência para a seguridade social brasileira posta na CF de 1988 era de caráter social-democrata com perspectiva universalista. No entanto, em um contexto de aumento do desemprego estrutural esta passa a ser compreendida em termos de garantias de seguranças, buscando assumir a proteção social daqueles capazes para o trabalho, tendo em vista a deterioração do mercado de trabalho, a restrição de oportunidades e de renda, o crescimento progressivo do desemprego e da informalidade.

A assistência social a partir das novas tendências busca inserir produtivamente os seus usuários capazes para o trabalho, através do desenvolvimento de capacidades, autonomia e protagonismo, a fim de promover a sustentabilidade e superar as situações de risco e vulnerabilidade. O indivíduo nesta concepção é convocado a administrar a sua vida.

Sabemos que o fim último dessas ações culmina na inserção precária dos indivíduos no mercado de trabalho e/ou responsabilização dos sujeitos por sua situação de vida. Sendo assim, apontamos a tendência da substituição de um modelo de bem-estar pautado nos princípios de cidadania e dignidade humana, para um bem-estar a ser garantido via mercado, ou seja, via inserção precária no mundo do trabalho. Cabe então nos questionar: seria possível alcançar o bem-estar nestes moldes de proteção?

Sinalizamos a tendência ao surgimento de um novo modelo de bem-estar social baseado não em direitos sociais universais, mas no mérito, na capacidade dos indivíduos em se comprometerem com o próprio sustento. O progressivo aumento da ênfase nos programas de transferência de renda indica também a mesma tendência, no sentido de que se percebe a necessidade de garantir um mínimo de renda à população para que se garanta sua sobrevivência e o consumo. Sabemos que, em sua maioria, os programas de transferência de

renda, com exceção do BPC, não são concebidos enquanto direito universal, podendo ser a qualquer tempo extintos. Em nossa visão, anos depois das primeiras experiências, os programas de transferência mínima de renda estão longe de serem eficazes no combate à pobreza no país, perpetuam as situações de desemprego, informalidade, baixa remuneração e de trabalho sem remuneração na trajetória dos membros adultos das famílias pobres. De fato, o impacto positivo das ações assistenciais de transferências de renda e de segurança alimentar está fortemente assentado num quadro de ausência ou insuficiência de ocupação e/ou renda que vem marcando largos segmentos da sociedade brasileira. No entanto, essas políticas e programas são apenas uma parte da atuação pública, com o objetivo de combater as situações de extrema pobreza.

Não acreditamos que já esteja em vigor no país um novo modelo de Proteção Social com base no Workfare, tendência em países da Europa e nos EUA, apesar de estudiosos do tema anunciarem o surgimento do Workfare como possibilidade no Brasil “[...] a tendência em toda parte da qual o Brasil não escapará, é a de reforçar a passagem do Welfare (bem-estar como direito) para Workfare (bem-estar em troca de trabalho ou de sacrifícios [...]) (PEREIRA, 2010, p. 286). Entendemos que as políticas com base no Workfare são orientadas com vistas a acabar com a “dependência” promovida pela assistência social, a partir do estímulo à busca por emprego sob um forte conteúdo de obrigatoriedade e sanções em virtude da não realização das ações de inserção e, por isso, concordamos com a autora que este será um caminho possível para o Brasil.

Alguns autores também apontam para o surgimento de um outro modelo de Bem Estar-Social chamado de pluralismo de bem-estar tendo em vista a emergência de novas formas de participação da sociedade, do Estado, das famílias e das organizações não-governamentais no atendimento das necessidades sociais. O esforço a partir dessas novas formas tem sido o de conclamar o apoio mútuo para que as pessoas e as famílias cuidem de si mesmas. O conteúdo teórico e ideológico desta política exemplificado através dos conceitos, Autonomia, Protagonismo, Capacidades, Desenvolvimento, Sustentabilidade, Risco e Vulnerabilidade utilizados no interior de seus documentos reforçam essas tendências.

A ideia central é possibilitar que o indivíduo se autossustente. Neste sentido, o fortalecimento de vínculos familiares também viabiliza essa tendência, uma vez que se um indivíduo não puder se sustentar, ele terá esse sustento garantido pela família, que estará com os vínculos

fortalecidos. Trata-se de um acirramento da individualização, no qual toda e qualquer responsabilidade, no que tange à manutenção e à reprodução do trabalhador e de sua família, é transferida ao indivíduo. Há de se ter cuidado, pois uma postura neoconservadora desse aspecto produz uma lógica quase sempre moralizante, quando existe a responsabilização da família pelas manifestações da questão social que vivenciam, a exemplo da pobreza e do desemprego.

Eis aí o que acreditamos ser o “novo” e ao mesmo tempo o “velho” em termos de tendências para a concepção de assistência. Destacamos a coexistência de antigas estratégias de ação no campo assistencial (apoio da família a partir do fortalecimento de vínculos, apoio da comunidade, solidariedade privada) com a propagação de “novas formas” com estratégias de desenvolvimento de capacidades, potencialidades, inserção no mercado, empreendedorismo, inclusão produtiva, qualificação, etc., reiteradoras da visão liberal de que cada indivíduo é responsável pelo seu próprio bem-estar.

Por fim, sinalizamos que as ações da política de assistência social a partir de uma nova concepção da assistência têm mascarado as expressões mais agudas da questão social a partir do desenvolvimento de sua forma focalizada, com ênfase no desenvolvimento de capacidades para uma maior autonomia dos indivíduos, de modo que estes se responsabilizem pelo sustento individual. Trata-se de um processo no qual a assistência transforma-se em suporte inicial para que os indivíduos cuidem de si mesmos. Perde-se então a dimensão coletiva e o recorte de classe da questão social, isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais, reduzindo-a a uma dificuldade do indivíduo.

A proliferação de conceitos como empregabilidade, empreendedorismo, protagonismo entre outros, produz a ilusão nos trabalhadores de que atualmente o importante é trabalhar, independente de emprego com registro em carteira, uma vez que este está em extinção. A tendência é propagar a ideia de que a inserção no mercado de trabalho depende apenas das competências e habilidades individuais, escamoteando a função estratégica de que o trabalho informal/precarizado assume na atualidade na reprodução do capital. Historicamente o trabalho assalariado foi importante no processo de organização e luta dos trabalhadores, hoje, esta massa pauperizada e objeto da assistência, possui quais referências políticas e organizativas?

Na contramão dessas tendências, a busca por melhoria das condições de vida para os extratos mais pobres da população brasileira exige, primeiramente, a construção de políticas que acima de tudo façam a redistribuição de renda, da riqueza socialmente produzida, a partir de uma renda de cidadania a ser concedida independente de qualquer critério de condicionalidade e/ou de elegibilidade, mas sim concedida como um direito de cidadania. As políticas sociais são distributivas, outro horizonte é considerá-las redistributivas. Isto exige analisar seu financiamento e o modelo tributário brasileiro, que é regressivo tributando mais os que possuem menor renda.

É preciso questionar essa visão equivocada que reduz o acesso à proteção social pela condição de pobreza e não fundado no direito e na cidadania. Trabalhamos com a perspectiva de que a política social é uma mediação fundamental para expor as contradições que não serão resolvidas no âmbito do capitalismo. Sendo assim, entendemos que as políticas sociais são o meio e não o fim para o atendimento das necessidades sociais dos segmentos da classe trabalhadora.

7 REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, Peter. **Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais.** In: Política Social: Alternativas ao neoliberalismo/organizadores: Ivanete Boschetti, Potyara A. P. Pereira, Maria Auxiliadora César, Denise B. B. de Carvalho. Brasília: UNB, Programa de Pós Graduação em Política Social, departamento de Serviço Social, 2004.

ABRAHAMSON, Peter. **O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: Emprego e Proteção Social na Dinamarca** In: Ser Social, Brasília, v. 11, n. 25, p. 244-273, jul./dez. 2009.

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo.** São Paulo, Boitempo, 2000.

ANDERSON, Perry **Balanço do Neoliberalismo** In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** SADER, Emir, GENTILI, Pablo. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho?** In: Praia Vermelha: estudos de política e teoria social / Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social – Vol. 20, nº 1 (2010) – Rio de Janeiro: UFRJ.

ARRUDA, Marcos **“Dívida E(x) terna: para o capital, tudo; para o social, migalhas”** Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1999.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil.** São Paulo, Cortez, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** 3. ed. Lisboa: Ed. 70, 2004.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** 1994. Disponível em <http://tarcisiodezena.sites.uol.com.br/apostila/conswash.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social – fundamentos e história.** Biblioteca Básica de Serviço Social 2. São Paulo, Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: Trabalho e Seguridade Social. Orgs. Elaine Rosseti Behring, Maria Helena Tenório de Almeida. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Fundamentos da Política Social. In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho profissional. 2000. Disponível em http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf. Acesso setembro de 2011.

Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/>. Acesso em 15 de setembro de 2010.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência no Brasil.** Brasília: letras livres, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo.** 2 ed., Brasília, 2003.

_____. **Assistência no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo.** 2 ed., Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).** Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretária Nacional de Assistência Social (SNAS). **Orientações para o acampamento das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)**. Brasília, 2006.

NETTO, José Paulo E BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

CARCANHOLO, Dias Marcelo. **Abertura Externa e Liberalização Financeira: os impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.eumed.net/tesis/mdc/index.htm>, Acesso em: 14 de jun. 2010.

CARCANHOLO, Dias Marcelo. Globalização e Neoliberalismo: os mitos de uma (pretensa) nova sociedade. In: **A quem pertence o amanhã? Ensaios sobre o neoliberalismo**. MALAGUTI, Manoel Luiz, CARCANHOLO, Reinaldo A, CARCANHOLO, Marcelo Dias. (Org.). São Paulo, Loyola, 1997.

CARCANHOLO, Dias Marcelo. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. MALAGUTI, Manoel Luiz, CARCANHOLO, Reinaldo A, CARCANHOLO, Marcelo Dias. (Org.) – São Paulo: Cortez, 1998.

CARRO, Maria Silvana. **A Assistência Social no universo da proteção social: Brasil, França e Argentina**. 2008. 250 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant e NETTO, José Paulo. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

DRAIBE, S. M. e HENRIQUE, Wilnês. **“Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Nº 6, v. 3. AMPOCS, fev, 1988. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_04.htm

ERANSUS, Begoña Pérez. **Políticas de activación y rentas mínimas**. Madrid, 2005

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare-State**. LUA NOVA. nº. 24, setembro de 1991. São Paulo: Marco Zero e CEDES, 1991. (p. 85 – 116).

ESPING-ANDERSEN, Gosta e PALIER, Bruno. **Los três grandes retos del Estado del bienestar**. Barcelona: Editorial Planeta, 2010. Ariel Ciência Política. Barcelona 2010.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. Em publicação: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006b. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2010.

FILGUERAS, Luiz **“Bloco de Poder e Política Econômica no Governo Lula”**, mimeo, 2006a.

GENTILI, Pablo. El neoliberalismo como nueva retórica de La desigualdad. In: **Retórica de La desigualdade. Los fundamentos doctrinarios de La reforma educativa neoliberal**. Tesis de Doutorado, Universidade de Buenos Aires, 1998.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, parte II, 2005.

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Autonomia>. Acesso em 07 de agosto

<http://www.mds.gov.br/inclusaoprodutiva>. Acesso em 26 de outubro de 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A questão social no capitalismo**. In: Revista Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social Ano. 2, n. 3(Jan/Jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 13 | 2007 – edição especial. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5776. Acesso em: 20 abril. 2012.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 18 | ago. 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6837&Itemid=9. Acesso em: 20 abril. 2002.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 19 | ago. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8586&Itemid=9. Acesso em: 20 abril. 2002.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 9 | ago. 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5771. Acesso em: 20 abril. 2012.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LEITE, Izildo Corrêa. A contribuição das questões ligadas à pobreza para a constituição da Sociologia como campo do conhecimento científico; A pobreza e a miséria na literatura

científica; A pobreza e a miséria na sociedade brasileira. In: _____. **Desconhecimento, piedade e distância: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza.** 2002a. Tese (Doutorado em Sociologia) — Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. p. 6-62.

_____. **Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia.** In: MANFROI, Vania Maria; MENDONÇA, Luiz Jorge V. P. de (Orgs.). *Política social, trabalho e subjetividade.* Vitória: EDUFES, 2008b. p. 209-227.

_____. **Contemporaneidade: pobreza, cidadanias desiguais e os novos desafios da Política Social.** [Texto de palestra apresentada no I Workshop Internacional “Particularismo y universalismo en las políticas sociales: el caso de la educación”, realizado em Los Polvorines, Província de Buenos Aires, Argentina, 2009. mimeo.]

LIRA, Izabel Cristina Dias. **Trabalho informal com alternativa ao desemprego: desmitificando a informalidade.** In: Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez, 2008.

MATINS, José de Souza. **Reflexão crítica sobre o tema da “exclusão social”.** In: _____. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais.* 2. Ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2003. Capítulo 1. p. 24-47).

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, Políticas Sociais e Combate à Pobreza.** Ijuí: Unijuí, 2010.

MENSTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo Cortez, 2005.

MISHRA, Ramesh. **O Estado Providência na sociedade capitalista.** Políticas Públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Oeiras: Celta editora, 1995.

MONTAÑO, Carlos. **O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”.** In: *Jornal Lutas Sociais* V. 8, 2001, p. 53-64.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5º Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOSER, Liliane. **A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: Workfare e medidas de ativação**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-498002011000100008>.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. In: Revista Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social Ano. 2, n. 3(Jan/Jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5 ed., São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Pluralismo de Bem-Estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo**. In: Políticas Social: Alternativas ao neoliberalismo/organizadores: Ivanete Boschetti, Potyara A. P. Pereira, Maria Auxiliadora César, Denise B. B. de Carvalho. Brasília: UNB, Programa de Pós Graduação em Política Social, departamento de Serviço Social, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza Bravo; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.) **Política Social e democracia**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2001. p. 217-234.

PEREIRA, POTYARA. A. P. **Política Social: temas e questões**. 2 ed., São paulo: Cortez, 2009.

_____. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: uma crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

RICUPERO, Rubens. Inserção Internacional Brasileira. In: Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Org. José Celso Cardoso Jr. Brasília: Ipea, 2009. p. 15-47.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

Silva, Maria Ozanira da Silva e. **A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda/** Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yasbek, Geraldo di Giovanni. 4º ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. et al. Comunidade Solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). **O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo, Cortez 2001.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. (Os Porquês da Desordem Mundial).

SOARES, Marcela. As políticas de geração de emprego e renda no Brasil: o arcaico reatualizado. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. et al. **Assistência na trajetória da políticas sociais brasileiras**. 8ª. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome, UNESCO, 2008.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Política Social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social**. In: **Caderno de saúde Pública**, RJ: 400 – 717, out/dez, 1985. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002. Acesso em setembro de 2011.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**. Salvador, n. 19, 8-21, jul./dez. 1993.

TELLES, Vera da Silva. **Questão social: afinal, do que se trata?** In: _____. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001. Capítulo 4, p. 115-37.

VICCARI, Maria Eunice. **Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão**. 2008. 173 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós Graduação em Serviço Social , Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

YAZBECK, Maria C. **O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo**. In: Capacitação em **Serviço Social** e **Política Social**: Módulo 2: NED/CEAD, 2000.

8 ANEXOS

EIXOS DE ANÁLISE

Eixos de análise	Documento 1 - CF 88 –Art. 203 e 204	Documento 2 – LOAS	Documento 3 – PNAS 2004
Concepção de assistência social	<p>Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:</p> <p>I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;</p> <p>III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;</p> <p>V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.</p>	<p>ART. 2 - A assistência social tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.</p> <p>Art. 20 - § 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa à família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.</p> <p>Art. 4º 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;</p>	<p>“A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos; isto implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos” (PNAS, 2004, p. 10 e 11).</p> <p>“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) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (PNAS, 2004, p. 27 e 28).</p> <p>“Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e</p>

		<p>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” (PNAS, 2004, 27).</p> <p>Conforme a PNAS as ações da assistência social tem a pretensão de enfrentar a questão social “Frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste país. A centralização ainda é uma marca a ser superada” (PNAS, 2004, p, 7 e 8).</p> <p>“Proteção Social: 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” (PNAS,</p>
--	--	--

			2004, p. 33 e 34).
Prioridades programáticas	<p>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:</p> <p>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;</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.</p>	<p>Art. 12 - II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;</p> <p>Art. 13 - II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;</p> <p>Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social. Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.</p>	<p>“Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los” (PNAS, 2004, 10).</p> <p>“Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem” (PNAS, 2004, 10).</p> <p>“Nessa direção, tendo como base informações do Censo Demográfico de 2000 e da Síntese de Indicadores Sociais - 2003, elaborados a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD de 2002, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, bem como o Atlas de Desenvolvimento Humano 2002, e tendo a Política de Assistência Social assumido a centralidade sócio-familiar no âmbito de suas ações, cabe reconhecer a dinâmica demográfica e sócio-econômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios” (PNAS, 2004, 11).</p>

			<p>“As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores sócio-econômicos e necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social” (PNAS, 2004, p. 30 e 31).</p> <p>“Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger, desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade” (PNAS, 2004, p. 31).</p> <p>“Serviços de proteção básica: Programa de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços sócio-educativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e de educação para o trabalho,</p>
--	--	--	---

			<p>voltados para jovens e adultos (PNAS, 2004, p. 30)</p> <p>“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 e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2004, p. 31).</p> <p>“segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, sócio-culturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades” (PNAS, 2004, p. 34).</p> <p>“Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada. Ou seja, a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a</p>
--	--	--	--

			convivência familiar e comunitária” (PNAS, 2004, p. 36).
Prioridades financeiras	Relatórios IPEA	Relatórios IPEA	Relatórios IPEA
Terminologia utilizada			<p>Autonomia/Capacidades/Desenvolvimento/Sustentabilidade/Risco e Vulnerabilidade</p> <p>São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como:</p> <p>A dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e nas metrópoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (PNAS, 2004, 11).</p>

			<p>“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 preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apatidão social que lhes impossibilite sua autonomia 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 violação de direitos” (PNAS, 2004, p. 33).</p> <p>Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia (PNAS, 2004, p. 10).</p> <p>A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia (PNAS, 2004, p. 10, grifo nosso).</p>
--	--	--	--

		<p>A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar (PNAS, 2004, p. 25, grifo nosso).</p> <p>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 (PNAS, 2004, p. 26, grifo nosso).</p> <p>As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sócio-familiar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia (PNAS, 2004, p. 31, grifo nosso).</p> <p>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 preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua</p>
--	--	---

			<p>existência (PNAS, 2004, p. 33, grifo nosso).</p> <p>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 sócio-educativas (PNAS, 2004, p. 34, grifo nosso).</p> <p>A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações (PNAS, 2004, p. 48, grifo nosso).</p> <p>Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual (PNAS, 2004, p. 10, grifo nosso).</p>
--	--	--	---

		<p>O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos; isto implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p. 10, grifo nosso).</p> <p>Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual (PNAS, 2004, p. 10 e 11, grifo nosso).</p> <p>A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista (PNAS, 2004, p. 10 e 11, grifo nosso).</p> <p>É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civildade (PNAS, 2004, p. 52, grifo nosso).</p>
--	--	---

			<p>Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários (PNAS, 2004, p. 29, grifo nosso).</p> <p>Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (PNAS, 2004, p. 30, grifo nosso).</p> <p>São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.</p>
--	--	--	---

			<p>Nesse contexto, a matricialidade sócio-familiar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, 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 (PNAS, 2004, p. 35, grifo nosso).</p> <p>Um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados. Assim, é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores (PNAS, 2004, p. 35, grifo nosso).</p> <p>Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo (PNAS, 2004, p. 35, grifo nosso).</p>
--	--	--	---