

PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

PERIÓDICO CIENTÍFICO
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ

POLÍTICAS SOCIAIS

PADRÕES, TENDÊNCIAS E DESAFIOS

**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**

REITOR

Roberto Leher

PRÓ-REITORA DE

PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Leila Rodrigues da Silva

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

DIRETORA

Andréa Teixeira

VICE-DIRETORA

Sheila Backx

DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Rosana Morgado

REVISTA PRAIA VERMELHA

*(Para os membros da Equipe Editorial
pertencentes à Escola de Serviço Social
da UFRJ o vínculo institucional foi omitido)*

EDITORES

José María Gómez

José Paulo Netto

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes

Myriam Lins de Barros

COMISSÃO EDITORIAL

Janete Luzia Leite

Rita de Cássia Cavalcante Lima

CONSELHO EDITORIAL

Adonia Antunes Prado (FE/UFRJ), Alejandra Pastorini Corleto, Alzira Mitz Bernardes Guarany, Andrea Moraes Alves, Antônio Carlos de Oliveira (PUC-Rio), Carlos Eduardo Montañó Barreto, Cecília Paiva Neto Cavalcanti, Christina Vital da Cunha (UFF), Fátima Valéria Ferreira Souza, Francisco José da Costa Alves (UFSCar), Gabriela Maria Lema Icassuriaga, Glaucia Lelis Alves Ilma Rezende Soares, Jairo Cesar Marconi Nicolau (IFCS/UFRJ), Joana Angélica Barbosa Garcia, José Maria Gomes, José Ricardo Ramalho (IFCS/UFRJ), Kátia Sento Sé Mello, Leilah Landim Assumpção, Leile Silvia Candido Teixeira, Leonilde Servolo de Medeiros (CPDA/UFRRJ), Ligia Silva Leite

(UERJ), Lilia Guimarães Pougy, Listz Vieira (PUC-Rio), Ludmila Fontenele Cavalcanti, Marcelo Macedo Corrêa e Castro (FE/UFRJ), Maria Celeste Simões Marques (NEPP-DH/UFRJ), Maria das Dores Campos Machado, Marildo Menegat, Marilea Venâncio Porfirio (NEPP-DH/UFRJ), Maristela Dal Moro, Miriam Krenzinger Guindani, Mohammed ElHajji (ECO/UFRJ), Mônica de Castro Maia Senna (ESS/UFF), Mônica Pereira dos Santos (FE/UFRJ), Murilo Peixoto da Mota (NEPP-DH/UFRJ), Myriam Moraes Lins e Barros, Patrícia Silveira de Farias, Paula Ferreira Poncioni, Pedro Cláudio Cunha Bocayuva B Cunha (NEPP-DH/UFRJ), Raimunda Magalhães da Silva (UNIFOR), Ranieri Carli de Oliveira (UFF), Ricardo Rezende, Rodrigo Silva Lima (UFF), Rosana Morgado, Rosemere Santos Maia, Rulian Emmerick (UFRRJ), Silvana Gonçalves de Paula (CPDA/UFRRJ), Sueli Bulhões da Silva (PUC-Rio), Suely Ferreira Deslandes (ENSP/FIOCRUZ), Tatiana Dahmer Pereira (UFF), Vantuil Pereira (NEPP-DH/UFRJ) e Verônica Paulino da Cruz.

EDITORES TÉCNICOS

Fábio Marinho

Márcia Rocha

Marcelo Rangel

Jessica Cirrota

PRODUÇÃO EXECUTIVA

Márcia Rocha

REVISÃO

Andréa Garcia Tippi

João Bosco Telles

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ
(21) 3873-5386
revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha

PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

PERIÓDICO CIENTÍFICO
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ

v. 28 n. 1
2018
Rio de Janeiro
ISSN 1414-9184

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 28	n. 1	p. 1-404	2018
------------------------	----------------	-------	------	----------	------

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cujo objetivo é construir um instrumento de interlocução com outros centros de pesquisa do Serviço Social e áreas afins, colocando em debate as questões atuais, particularmente aquelas relacionadas à “Questão Social” na sociedade brasileira.

As opiniões e os conceitos emitidos nos artigos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.



Esta obra está licenciada sob a licença Creative Commons BY-NC-ND 4.0.
Para ver uma cópia desta licença, visite:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt_BR

Publicação indexada em:

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ccn.ibict.br
Base Minerva UFRJ
minerva.ufrj.br
Portal de Periódicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro
revistas.ufrj.br

A foto da capa é de Bharath GS - Unsplash.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral
ISSN 1414-9184

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoría Social-Periódicos. 3. Política-Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

CDD 360.5
CDU 36 (05)

PRAIA VERMELHA

Assistência social como política pública: dos bastidores ao palco principal

Social assistance as a public policy:
from the backstage to the main stage

Viviane Cristina Barbosa

Revista Praia Vermelha

Rio de Janeiro

v. 28

n. 1

p. 229-247

2018

RESUMO

O presente artigo condensa algumas reflexões realizadas durante o processo de doutoramento, tendo como objetivo fornecer elementos para a análise acerca do longo caminho percorrido pela assistência social, entre as ações relacionadas ao favor e ao *status* adquirido como política pública não contributiva, a partir da Constituição Federal de 1988. O caminho metodológico percorrido consistiu em uma revisão bibliográfica sobre o tema, com foco na literatura produzida pelo Serviço Social entre as décadas de 1980 e 2000. Especificamente, tem como objeto de análise o protagonismo que aquela política exerceu durante o governo Lula, em detrimento das demais políticas sociais, constituindo-se em uma verdadeira *assistencialização* da Seguridade Social brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

Política social; Assistência Social; Governo Lula.

ABSTRACT

This article condenses some reflections made during the doctoral process, aiming to provide elements for the analysis about the long way covered by social assistance, among actions related to favor and the status acquired as a non-contributory public policy, from the Federal Constitution of 1988. The methodological path covered consisted of a bibliographical review on the subject, focusing on the literature produced by Social Work between the 1980s and the 2000s. Specifically, its object of analysis is the protagonism that policy exercised during Lula government, to the detriment of other social policies, constituting real *assistance* of the Brazilian Social Security.

KEYWORDS

Social policy; Social Assistance; Lula government.

Recebido em 11.09.2017

Aprovado em 15.10.2018

INTRODUÇÃO

A assistência social exerceu, durante um longo período, um papel subalterno no conjunto das demais políticas públicas. No Brasil, de práticas fragmentadas, clientelistas, filantrópicas e descontinuadas, até o *status de política pública*, não contributiva, compondo o tripé da Seguridade Social brasileira ao lado das políticas de saúde e previdência social, houve um longo caminho a percorrer por sua regulamentação e consolidação. Em um contexto de desmonte de direitos logo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), a assistência social enfrentou impasses para se consolidar como política pública, com a ofensiva neoliberal e seu receituário que nos foi imposto com a eleição de Fernando Collor de Mello como Presidente da República, em 1989. As bases para a criação de um sistema de proteção social estavam lançadas na CF 1988, porém era árduo o caminho para sua efetivação.

Nesse sentido, o presente artigo, que condensa algumas reflexões desenvolvidas durante o processo de doutoramento, procura apresentar elementos para a análise acerca da configuração que as políticas sociais assumem nesse contexto, compreendidas como um componente ou produto que é da velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe, resultante da pressão simultânea de sujeitos distintos (Pereira, 2008).

Como metodologia de estudo, optou-se por uma revisão bibliográfica, tendo como base a literatura produzida pelo Serviço Social acerca dessa temática, entre os anos 1980 e 2000. Mais especificamente, se procura sinalizar o longo caminho percorrido pela assistência social para adquirir o *status de política pública* e para sua regulamentação e consolidação como tal, mediante as “soluções” encontradas para a superação das crises do modo de produção capitalista, até o protagonismo que é dedicado à referida política no governo de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, saindo dos *bastidores* para o *palco principal*, levando-se em consideração todas as problemáticas envolvidas nesse processo.

AS CRISES NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA, MEDIDAS DE AJUSTE E POLÍTICAS SOCIAIS

O capitalismo sofreu diversas crises ao longo de seu desenvolvimento histórico, tendo em vista que não existe capitalismo sem crise – ela é ineliminável nesse modo de produção. Para Netto e Braz (2006, p. 193 - grifos dos autores):

A crise de 1929 revelou que novas modalidades interventivas tornavam-se necessárias: fazia-se imperativa uma intervenção que envolvesse as *condições gerais* da produção e da acumulação. Essa era uma exigência estritamente econômica; mas o contexto sociopolítico em que ela se punha condicionou largamente a modalidade em que foi implementada.

As alternativas econômicas e políticas pensadas pelos dirigentes capitalistas foram desenvolvidas principalmente a partir de 1945. Dependeram da organização sindical dos países em questão. Em países onde o movimento operário e sindical não havia sofrido perdas, essas alternativas foram mais democráticas; em países como Itália e Alemanha, tinham cunho antidemocrático, com a supressão dos direitos dos trabalhadores, através do *fascismo*. Netto e Braz (2006, p. 194 - grifos dos autores) sinalizam que:

A modalidade fascista de intervir na economia para garantir as *condições gerais* da produção e da acumulação capitalistas é conhecida: o terrorismo de Estado imobiliza e/ou destrói as organizações dos trabalhadores, regula a massa salarial conforme o interesse dos monopólios, favorece descaradamente o grande capital, militariza a vida social e investe forte na indústria bélica; no limite, de que é caso exemplar a Alemanha hitlerista (Adolf Hitler, 1889-1945), avança para a ocupação de territórios, assalta suas riquezas e forças produtivas e brinda o grande capital com força de trabalho escravo [...].

Entre as alternativas mais democráticas, que foram desenvolvidas principalmente a partir de 1945, após a Segunda Guerra Mundial,

destacam-se as políticas de pleno emprego (keynesianismo) e a implementação de sistemas de proteção social (*welfare state*).

Após a Segunda Guerra Mundial, o modo de produção capitalista vivenciou três décadas de crescimento econômico nunca antes experimentado. Este período – que recebeu várias denominações, tais como “Era de Ouro”, “Três Décadas Gloriosas”, “Anos Dourados” – teve como um dos principais pontos de análise a organização do trabalho na indústria. O padrão de produção do período foi constituído por uma racionalização das operações realizadas pelos trabalhadores, através da produção em série e do controle do trabalhador via cronômetro – o modelo *taylorista-fordista*.

Para Druck (1999), o *taylorismo*, ou administração científica do trabalho, aparece nos EUA como uma nova cultura de trabalho, na passagem do século XIX para o século XX, expropriando o saber do trabalhador, com o controle efetivo do capital sobre o trabalho. E por seu conteúdo controlador e autoritário, o *taylorismo* enfrentou resistências. Em conjunto com o padrão fordista de produção, criou um novo perfil de trabalhador. Antunes (2000, p. 24-25 - grifos do autor) reitera que o fordismo foi fundamentalmente:

[...] a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se [...], cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre *elaboração* e *execução* no processo de trabalho; [...] compreendemos o fordismo como o processo de trabalho que, junto com o *taylorismo*, predominou na grande indústria capitalista ao longo deste século.

Nesse contexto, fazia-se presente a emergência de um sistema organizado de proteção social (*welfare state*). Embora não seja possível estabelecer um único tipo de *welfare state*, pois tal iniciativa variou de acordo com os governos de cada localidade, sua importância em

um período de grande prosperidade econômica, aliada as políticas keynesianas, foi fundamental para o estabelecimento de um consenso junto às classes trabalhadoras, considerado por alguns autores como uma espécie de “capitalismo democrático”:

Aparentemente, o taylorismo-fordismo e o keynesianismo, feitos um para o outro, consolidariam o “capitalismo democrático”: a produção em larga escala encontraria um mercado em expansão infinita e a intervenção reguladora do Estado haveria de controlar as crises. Anunciava-se um capitalismo sem contradições, apenas conflitivo – mas no quadro de conflitos que seriam resolvidos à base do *consenso*, capaz de ser construído mediante os mecanismos da democracia representativa (NETTO e BRAZ, 2006, p. 212 - grifos dos autores).

Apesar da diversidade de modelos existentes de *welfare state*, todos tinham um só objetivo: estabelecer o desenvolvimento de um Estado regulador, interventor, capaz de conseguir o consenso da classe trabalhadora, intervindo em setores básicos não rentáveis para legitimar-se em resposta às pressões destas classes e, assim, contribuir para o aumento e a permanência de altas taxas de lucro. Porém, de um modo geral, essas alternativas amplamente desenvolvidas no pós-guerra, foram se esgotando a partir da década de 1970. Destaca-se, também, que Keynes não buscava, com sua política de pleno emprego, a socialização dos meios de produção, e sim a socialização do *consumo*.

A primeira recessão generalizada que assolou a economia capitalista internacional após a Segunda Guerra Mundial ocorreu, segundo Mandel (1990, p. 30), entre 1974 e 1975, atingindo as grandes potências imperialistas simultaneamente. Chegava ao fim uma *longa onda* expansiva vivenciada na Era de Ouro do capital, substituída por uma longa onda recessiva, uma crise típica de superprodução. Para o autor, a recessão começou em 1974 no setor automobilístico e no de construção civil. Estendeu-se ao setor têxtil, ao dos eletrodomésticos e ao dos materiais de construção (vidro, cimento, tijolos), para atingir finalmente o petroquímico. Uma grande massa

de assalariados, entre eles mulheres e jovens, foi lançada para fora do mercado, aumentando abruptamente o número de trabalhadores desempregados. Este desemprego não era cíclico, e sim estrutural, sem possibilidades de retorno.

Para superação de mais uma crise, entra em cena o neoliberalismo, com seu receituário de regressão de direitos, adoção de um modelo de produção mais flexível (toyotista), adequado à demanda, e privatizações para “enxugar” o Estado, além de políticas sociais focalizadas e flexibilização das relações de trabalho.

No Brasil, os impactos provocados pela ideologia neoliberal são vivenciados logo após a promulgação da CF 1988, em um momento de construção de um sistema de Seguridade Social. Sinalizando que a crise brasileira não é produto direto da crise internacional, mas é por ela determinada em função do modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil e pelas relações sociais nele vigentes, Mota (2000, p. 100 - grifos da autora) afirma que:

O discurso utilizado pelas principais lideranças políticas brasileiras, para enfrentá-la, tem sido o da defesa da *retomada do crescimento econômico, da inserção do Brasil na economia internacional e da necessidade de redefinição do papel do Estado*. Para tanto, a estratégia proposta é a da formação de alianças políticas com o objetivo de superar a crise.

A formação de uma *cultura da crise* apontada pela autora, com a defesa do processo de privatização e a criação da figura do cidadão consumidor, que atualmente adquire novas configurações, trabalha no sentido de que a crise atinge a todos indistintamente, logo toda a sociedade deve sacrificar-se para encontrar a *saída da crise*. Desenvolve-se aqui o mito de que a pobreza e as desigualdades podem ser superadas com o crescimento econômico, como se *produção exponenciada de riqueza e produção reiterada de pobreza* não fossem um traço próprio da dinâmica de produção capitalista (Netto, 2007).

É nesse contexto de regressão de direitos, flexibilização das relações de trabalho e privatizações, que a política social é atingida

em cheio, com a redução do investimento estatal e a adoção de políticas sociais focalizadas em grupos mais “vulneráveis”, como se tais elementos não fizessem parte da própria dinâmica do modo de produção capitalista. O incentivo ao voluntariado, o chamamento à solidariedade e às parcerias com a sociedade civil estão presentes nesse cenário. Tal contexto, nos anos 2000, vai tomando forma com a assistencialização da Seguridade Social brasileira, com a política de assistência social exercendo seu protagonismo em relação às demais políticas sociais, camuflando uma série de regressão de direitos historicamente adquiridos.

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: ENTRE O FAVOR E A POLÍTICA PÚBLICA

A partir do período do Estado Novo até a promulgação da CF 1988, a assistência social no Brasil esteve relegada às práticas clientelistas ligadas à filantropia e operacionalizada através de ações fragmentadas e descontinuadas. Mesmo quando a “questão social” transita de um *caso de polícia* para um *caso de política* – ou seja, quando o Estado assume o papel de intervir nas expressões das desigualdades geradas pelo modo de produção capitalista, através de políticas sociais – a assistência social não foi “contemplada” como uma *política social*, resultante de relações conflituosas, contraditórias, determinadas pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas, um componente ou produto que é, da velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe (não importa a natureza e a idade que tenham), pois vai sempre lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos (Pereira, 2008).

Os anos 1980 foram marcados pelos esforços na direção da constituição de um sistema de proteção social brasileiro. Segundo Sposati (1988), apesar de as ações assistenciais da década de 1980 apresentarem o caráter de ações compensatórias e clientelistas, também demonstram que a pobreza não deve ser naturalizada,

pois envolvem o interesse do Estado (que de neutro não tem nada) em suprir necessidades básicas da população, com a finalidade de controle da reprodução da força de trabalho. Mas, ao mesmo tempo em que reconhece a pobreza e a miséria da população, o Estado institucionaliza políticas de assistência social com ações discriminatórias junto ao segmento mais pauperizado da população. A autora também sinaliza a relação entre assistência social e trabalho, categoria fundante do ser social. De acordo com sua análise, as políticas sociais são implementadas segundo o *status* ocupacional do trabalhador, mediante os interesses do processo de acumulação capitalista.

Todavia, após a CF 1988, foram necessários cinco anos para que a política de assistência social fosse organizada. Entre as políticas que compõem a Seguridade Social brasileira, a assistência social foi a última a receber uma legislação específica, visto que a saúde tem sua legislação datada de 1990 e a legislação referente à previdência social é de 1991. Nesses cinco anos que separaram a CF 1988 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, muitos desafios foram enfrentados. Porém, a distância entre a LOAS e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em conjunto com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é ainda maior - cerca de 10 anos. Esse período foi marcado por ações que foram na contramão dos direitos historicamente conquistados.

Ressalta-se aqui que a regulamentação tardia da LOAS não aconteceu por falta de luta de segmentos da sociedade, e sim porque o então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, vetou sua promulgação ainda em 1990. Segundo Sposati (2004), Collor justificou seu veto afirmando que a proposição não estava vinculada a uma assistência social “responsável”.

Escândalos públicos que culminaram na extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a instituição do Programa Comunidade Solidária (PCS), com seu apelo ao voluntariado, numa tentativa escancarada de repassar funções do Estado para a sociedade civil, são ilustrativos desse processo de desmonte dos direitos

sociais. Sobre a regulamentação tardia da LOAS, Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010, p. 187 - grifos dos autores) apontam que:

[...] o processo de construção e aprovação da LOAS foi acompanhado de tensões, posto que o projeto original não foi aprovado, vindo a sofrer inúmeras alterações que deformaram, em muitos aspectos, a proposta original que contemplava as históricas demandas da sociedade por Assistência Social. São indicativas deste processo, a concepção de *mínimos sociais* e a condicionalidade de renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para acesso ao Benefício de Prestação Continuada - BPC.

Ao realizar sua análise sobre a política pública de assistência social nos anos 1990, Pereira (1998, p. 69) sinaliza que o conteúdo da LOAS expressa uma arena de conflitos e interesses, contendo demandas e necessidades diferenciadas, de difícil conciliação:

É o que pode ser notado no texto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em cuja elaboração concorreram e digladiaram-se interesses opostos que, em alguns momentos, exigiram negociações estratégicas e, em outros, fincaram resistências que foram vencidas por quem tinha mais recursos de poder.

Dessa forma, a autora afirma que a assistência social no referido período, embora ainda *mal compreendida* como política pública, mobilizou diferentes parcelas da sociedade e do Estado, que exigiram sua inclusão na agenda política do país, ressaltando o papel fundamental da LOAS nesse contexto.

Com o avanço do receituário neoliberal no país, as políticas sociais entram nesse cenário caracterizadas por meio de um discurso nitidamente ideológico: são paternalistas, geradoras de desequilíbrio, devendo ser acessadas *via mercado*, tendo como parâmetro o trinômio *privatização, focalização e descentralização*, sendo este último no sentido de desconcentração e desresponsabilização (Behring, 2008).

Se o governo Collor iniciou o processo de degradação social engendrado pela ideologia neoliberal, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) o consolidou. A participação do governo FHC no

provimento das necessidades sociais da população tornou-se cada vez mais residual. Um exemplo disso é o Programa Comunidade Solidária (PCS), implementado através do Decreto nº 1.366/95, que foi construído à margem da LOAS. Coordenado pela primeira-dama da época, Ruth Cardoso, tinha por objeto a coordenação das ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza (segundo o art. 1º do referido Decreto).

O chamamento às parcerias está presente nesse período, com o Estado estabelecendo alianças com Organizações Não Governamentais (ONG) e instituições filantrópicas, para que estas executem ações na área social, descaracterizando o caráter público-estatal de prover tais políticas. Desta forma, o apelo ao setor público não estatal configura a falta de compromisso do governo com a área pública-estatal, transferindo suas funções para o Terceiro Setor. Um verdadeiro processo de privatização da assistência, no despertar de um *sentimento de solidariedade da grande burguesia*.

GOVERNO LULA E O PROCESSO DE ASSISTENCIALIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

Após um vasto período de regressão de direitos engendrado pelos governos anteriores, a assistência social inaugura uma nova fase com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República. Para Rodrigues (2016), com a PNAS, em 2004, assistimos a um inédito investimento estatal nessa área.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 2003, teve como tema geral “A assistência social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos”. Realizada após dez anos de promulgação da LOAS, teve uma de suas deliberações aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2004: a PNAS, para a implantação do SUAS.

O SUAS inaugurou um modo de gestão contrário às práticas assistenciais que, até então, era marcado pela presença do

primeiro-damismo no nível federal – porém não rompendo com tal direção nos níveis estaduais e municipais. Todavia, o SUAS não era um programa federal, e sim:

[...] uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é a forma pactuada que refere de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão afiançar ao cidadão (Sposati, 2006, p.112).

Esse panorama modificou-se a partir de julho de 2011, quando a então Presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, sancionou a Lei nº12.435, fazendo algumas alterações na LOAS. Desta forma, em seu art. 6º, a gestão das ações na área de assistência social fica formalmente organizada, de maneira descentralizada e participativa, por meio do SUAS, hierarquizando a proteção social entre *proteção social básica* e *proteção social especial*.

A *proteção social básica* tem como objetivo prevenir situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, fortalecendo vínculos familiares e comunitários, tendo seus serviços executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, e em outras unidades públicas de assistência social.

A *proteção social especial* é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por decorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, entres outras. Seus serviços são hierarquizados em *média complexidade* (atendimentos às famílias e indivíduos com direitos violados, mas que ainda não tiveram seus vínculos familiares e/ou comunitários rompidos, e *alta complexidade* (garantia de proteção integral para famílias e indivíduos que

se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário). Esses serviços têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo gestão complexa e compartilhada com o Poder Judiciário e o Ministério Público, entre outros, sendo executados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS.

A marca da política de assistência social nesse período é a execução das ações praticamente limitadas aos Programas de Transferência de Renda. Conhecidos também como Programas de Renda Mínima, tiveram sua expansão no Brasil a partir da década de 1990, com o Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT/SP), propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade, o qual foi aprovado no Senado, permanecendo com parecer favorável para aprovação na Câmara Federal (Silva e Silva, 2010). Trata-se de uma transferência monetária realizada diretamente para os beneficiários dos programas, mediante o cumprimento de algumas condicionalidades.

A ferramenta criada para ter acesso a esses programas é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 – destinado a identificar e caracterizar as famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos. Esse cadastro é realizado no CRAS, a conhecida *porta de entrada* desta política. Destaca-se, nesse contexto, o Programa Bolsa Família - PBF.

Criado através da Medida Provisória nº 132/2003, sancionado pela Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, o PBF é o programa de transferência de renda mais significativo em vigor no Brasil, ao lado do Benefício de Prestação Continuada - BPC. Composto pelos chamados programas remanescentes (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás), articulou as ações realizadas nos diferentes ministérios – Gás e Energia, Saúde, Educação – tendo sua gestão no Ministério de Desenvolvimento Social. De acordo com Weissheimer (2006), os programas remanescentes eram uma espécie de “sistema espalhado” e sua integração

através do PBF exigiu o cadastramento e a unificação das listas de beneficiários, assim como a redefinição dos critérios de acesso. Ponto importante de análise é que a “intenção” do governo Lula era a de racionalizar a oferta de serviços assistenciais.

Outra questão fundamental a salientar é que um dos objetivos do PBF é fazer com que as famílias beneficiárias possam “superar” sua condição de vulnerabilidade, através de programas complementares de geração de trabalho e renda e outras ações ligadas às áreas de educação (resgatando a *teoria do capital humano*) e saúde, em um retorno à responsabilização da família como principal instituição mantenedora do bem-estar de seus membros (ações com centralidade nas famílias).

A população-alvo desses programas, como o PBF, é classificada como pobres e extremamente pobres, em uma análise restrita de pobreza baseada em rendimentos *per capita*, não abarcando o caráter pluridimensional da referida condição, nem levando em consideração os mecanismos estruturais mais profundos que produzem as desigualdades gestadas no modo de produção capitalista, saindo do âmbito da relação capital-trabalho (Filgueiras e Gonçalves, 2007). Para Pereira e Siqueira (2010, p. 221):

O protagonismo dos programas de transferência de renda, em detrimento da oferta de serviços sociais básicos, universalizantes, deve-se, em essência, à focalização da proteção social na pobreza extrema, que (...) reduz todas as formas de privação à falta de renda familiar.

Netto (2007) sinaliza o perigo em caracterizar a pobreza, assim como as desigualdades, reduzindo-as ou esgotando-as aos aspectos socioeconômicos. Parte do fundamento socioeconômico, mas não se esgota nele – e à medida que o mesmo é colocado em segundo plano, ou mesmo ignorado, o resultado é uma *naturalização* ou uma *culturalização* de ambas. Não são meras determinações econômicas, pois estão relacionadas com mediações complexas.

Para além dos programas de transferência de renda, outras características importantes do governo Lula merecem atenção. A eleição de

Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência do Brasil trouxe esperança para a classe trabalhadora, em uma perspectiva de tentar consolidar seus direitos mediante a figura de um Presidente do Brasil oriundo “das massas”. Amparado pela confiança que obteve junto à massa mais pauperizada da população, Lula conseguiu em seus governos dar continuidade ao projeto neoliberal em nosso país, porém com uma política social baseada em programas de transferência de renda, conforme mencionado anteriormente, com alcance nacional e expressivo.

Segundo Braz (2004), a vitória de Lula tem um valor mais que simbólico: constituiu-se em um marco político para a história do Brasil, tendo sido eleito pela primeira vez um representante legítimo da classe trabalhadora brasileira. Sua vitória foi fruto de alianças políticas que envolviam diferentes classes sociais, em um desafio de articular interesses distintos em torno de um único projeto, ora neoliberal, ora progressista. No que diz respeito à mudança de direção engendrada pelo governo Lula, o autor considera que houve um “giro à direita”, assumindo compromissos políticos com o grande capital. Desta forma, o que se assistiu foi uma continuidade dos principais fundamentos do governo anterior, em especial no que diz respeito à condução da política econômica.

Netto (2004) considera que a articulação política em torno de alianças para a condução do governo Lula era não só inevitável, como necessária, visto que, em seu entendimento, nenhum partido ou força política conseguem sozinhos dar conta da *herança maldita* que Lula recebeu do governo de Fernando Henrique Cardoso. Além disso, era necessário o estabelecimento de alianças partidárias para formar a base eleitoral e social do governo Lula.

Em relação à política de assistência social, o governo Lula a elegeu como protagonista de seu governo, em relação às demais políticas sociais. Mota (2010, p. 134) aponta que a Seguridade Social brasileira não condiz com um mecanismo amplo e articulado de proteção social, pois:

[...] enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que

lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

O fato é que esse protagonismo promove uma redução da compreensão acerca de um *sistema* de proteção social. Mais que isso, na confusão própria desse contexto, ao invés de se pensar em um sistema de proteção social universal – e aí localiza-se a Seguridade Social brasileira prevista na CF 1988 – é pensada uma *política de assistência social universal*.

Nesse contexto, de acordo com Mota (2010, p. 141), a assistência social acaba constituindo-se em um *mito social*:

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social.

Essa relação é construída tendo em vista o papel que tal política assume no referido governo, onde o Estado e as classes dominantes tratam o processo de pauperização da população brasileira como uma questão de assistência social. Segundo Mota (2010, p. 145 -grifos da autora):

Ao absorver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e trabalho da população brasileira através de políticas compensatórias, como é o caso da Assistência Social, o Estado brasileiro define sua principal estratégia de enfrentamento da “questão social”. Nestes termos, a Assistência Social passa a assumir, para

uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social.

Essa conotação prioritária da assistência social no governo Lula pode ser associada, entre outros elementos, ao fato de que desenvolver políticas sociais nesse campo legitimam o Estado junto à parcela mais pauperizada da população, responsável pela maioria absoluta dos votos que o elegeram. Além disso, é ideologicamente conveniente que ações direcionadas ao *alívio da pobreza* sejam implementadas, no sentido de afirmar a falsa impressão de que a expansão de serviços sociais pode “eliminar” a desigualdade social, e assim a relação capital-trabalho permanece camuflada.

Em paralelo, assistimos ao desmonte da política de saúde, com processos de privatizações dos hospitais universitários e questionamentos sobre a garantia de sua universalidade, além do processo de contrarreforma da previdência social, que avança ferozmente sobre a classe trabalhadora e demais desmontes de direitos historicamente conquistados. Destaca-se o papel dos movimentos sociais, na luta permanente por um sistema de proteção social que seja universal, com todos os entraves à sua consolidação.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Em um cenário de desmonte de direitos cada vez mais acelerado, a assistência social ainda predomina ideologicamente como a política de combate à pobreza e à desigualdade. E não se considera repetitivo reforçar: não é possível eliminar a desigualdade, erradicar a pobreza, sem tocar na ordem capitalista. A análise sobre a pobreza e a desigualdade não deve ser deslocada do âmbito da relação capital-trabalho, característica essencial do modo de produção capitalista, caso contrário, o foco passa a residir na amenização dos efeitos, sem passar pela raiz da questão.

Ao contrário do pensamento liberal, a pobreza não é decorrente da imperfeição humana, mas sim da exploração da força de trabalho

promovida pelo processo de acumulação capitalista que, conseqüentemente, promove uma brutal concentração de renda nas mãos de uma minoria. O acesso a bens e serviços também inclui o acesso aos direitos sociais, e a análise sobre a pobreza não deve se restringir à dimensão econômica, tendo em vista seu caráter pluridimensional.

A compreensão acerca do tema deve caminhar na direção da política de assistência social articulada às demais políticas públicas, em um resgate de um sistema de proteção social que seja universal, e não na de atribuir um caráter universalista a uma única política (de caráter seletivo e focalizado, pois tem um *foco*) como se esta fosse a solução para todos os males.

Ao sair dos *bastidores*, com ações que a distanciavam de se constituir em uma política pública até a CF 1988, a assistência social ainda enfrenta as dificuldades para se consolidar neste *palco*, não como o personagem principal, mas sim ao lado das demais políticas públicas, na defesa de um sistema de proteção social de cunho universal.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* São Paulo: Cortez, 2000.
- BEHRING, E. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E. e ALMEIDA, M.H.T. de (orgs.) – *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social/ Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2008, p. 152-174.
- BRAZ, M. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 78, ano XXV, jul. 2004, p. 48-68.
- DRUCK, M. da G. *Terceirização: (des)fordizando a fábrica*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- FILGUEIRAS, L. e GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

- MANDEL, E. *A crise do capital – os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: UNICAMP, 1990 (Coleção Os Economistas).
- MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social Brasileira nos anos 2000. In MOTA, A. E. (org.). *O mito da assistência social – ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 133-146.
- MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a formação profissional. In: MOTA, A. E. (org.). *O mito da assistência social – ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 180-198.
- NETTO, J. P. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 79, ano XXV (especial), set. 2004, p. 05-26.
- _____. *Desigualdade. Pobreza e Serviço Social*. Em Pauta. Universidade Estadual do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, nº 19, 2007, p. 135-170.
- _____. e BRAZ, M. *Economia política – uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca Básica de Serviço Social; volume 1).
- PEREIRA, P. A. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- PEREIRA, C. P. e SIQUEIRA, M. C. A. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, I. et al (orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 211-229.
- RODRIGUES, M. Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era neoliberal. *Argumentum*. Vitória: UFES, v. 8, nº 2, mai/ago. 2016, p. 35-50.
- SILVA e SILVA, M. O. (coord.). *Avaliando o Bolsa Família – unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SPOSATI, A. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.
- WEISSHEIMER, M. A. *Bolsa Família – avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. SP: Fundação Perseu Abramo, 2006.

Esta publicação foi impressa em 2018 pela gráfica Imos
em papel offset 75g/m², fonte ITC Franklin Gothic,
tiragem de 500 exemplares.