



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ITATYANNE CAVALCANTI DA SILVA

**TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA
CONTEMPORANEIDADE**

João Pessoa

2013

ITATYANNE CAVALCANTI DA SILVA

**TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA
CONTEMPORANEIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria de Lourdes Soares.

João Pessoa

2013

S586t *Silva, Itatyanne Cavalcanti da.*

Tendências da política de assistência social na contemporaneidade / Itatyanne Cavalcanti da Silva.-- João Pessoa, 2013.

100f.

Orientadora: Maria de Lourdes Soares

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA

Banca Examinadora

Dra. Maria de Lourdes Soares (Orientadora)

Dra.Marinalva de Sousa Conserva

Dra. Marlene de Melo Barboza Araújo

Agradecimentos

Agradecimento em primeiro lugar, a Deus, que é para mim fonte inesgotável de força, de esperança, de amor, de vida!

Aos meus pais, Raquel e Iranilson, deles recebo afeto e incentivo em tudo que faço, obrigado por tudo! Assim, como também agradeço ao meu irmão, Igor, que de sua maneira adolescente tem contribuído para que eu possa enxergar outros processos da vida.

A meus familiares, minha avó, Rosa, e meus tios e tias pela torcida cotidiana a tudo que desempenho.

A minha amiga, Renata Miguel, valorosa amizade construída desde da graduação, a ela meu muito obrigada por todas as contribuições e pela amizade sincera.

A equipe de Serviço Social do Instituto Cândida Vargas pelo carinho e incentivo sempre presente, sem esquecer de mencionar aquelas que divido os plantões e tematizo ideias de como conciliar estudo e trabalho, Aline Rocha e Marcina Pessoa.

Ao todos que compõe o Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, aos colegas da turma de mestrado (2011), minha admiração por todos e agradecer as parcerias e as trocas de conhecimento de Klênia, Antônia, Érica, Luciana, Francisca, Ademir, Taira

E aqui também registro o agradecimento especialíssimo a orientadora, Prof.^a. Dr.^a. Maria de Lourdes Soares, pela sua contribuição a este trabalho, pela sua generosidade e pelo seu empenho profissional. E, desde já, agradeço também a participação da professora Marinalva de Sousa Conserva e da professora Marlene de Melo Barboza Araújo na participação da banca.

E, por fim, ao CNPq e à CAPES pelo fomento através de alguns meses em que pude desfrutar da bolsa de estudos.

Resumo

Esta dissertação tem como objetivo analisar as tendências da política de assistência social no Brasil na contemporaneidade. Para tanto, após caracterizar o cenário em que se fundamenta as mudanças ocorridas no padrão de proteção social no mundo e na periferia do capitalismo o que possibilita o reordenamento posto para a política de assistência social, discutimos o debate que informa os referenciais e conceitos presentes na formulação de política social de assistência na perspectiva de enfrentamento à pobreza e focalização com aspecto crucial nas vulnerabilidades e risco social. Sustentando nesses referenciais a análise da política de assistência social nos Governos Luís Inácio Lula da Silva e no atual Governo de Dilma Rousseff em que temos como objetivo indagar a tessitura de um novo ciclo de desenvolvimento do padrão de proteção social que mais uma vez reatualiza, de maneira diferenciada, o desmonte das políticas sociais que vem acontecendo nas últimas duas décadas de orientação neoliberal. A pesquisa tem natureza teórica e documental procurando caracterizar os programas sociais e as relações estabelecidas que corroboram com a hipótese que trabalhamos que a atual configuração de políticas sociais que elege a centralidade na assistência social adensa processos de reprodução social via estratégias de combate à pobreza, sem contudo, significar ampliação de direitos sociais e universalização das políticas sociais na ideia de construção de uma emancipação política das classes subalternas. Assim, discutiu-se a crise do capital e as refrações na reprodução das relações sociais como cenário para entender os mecanismos que impulsionaram mudanças no sistema de proteção social e colocou na ordem do dia um reordenamento da assistência social. E tomamos como base para pensar a centralidade da assistência social os referenciais que incidem na política quais seja: a perspectiva de combate à pobreza e a discussão dos conceitos de vulnerabilidade e risco social adotados como medida de focalizar e mistificar os reais processos de exclusão derivados da apropriação privada da riqueza socialmente produzida e, pôr fim, à guisa de considerações finais consideramos o enfoque assistencial nos Governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Palavras-chave: Política, assistência social e pobreza.

Abstract

This thesis aims to analyze the trends in social assistance policy in Brazil nowadays. To that end, after characterizing the scenario which underlies the changes in the pattern of social protection in the world and on the periphery of capitalism which allows the reordering post to social welfare policy , we discuss the debate that informs references and concepts in formulation of social assistance policy from the perspective of coping with poverty and targeting crucial aspect in vulnerability and social risk . Sustaining these benchmarks the analysis of social welfare policy in governments Luis Inacio Lula da Silva and Dilma Rousseff of the current government in which we aim to investigate the fabric of a new cycle of development of social protection standard once again renews in differently , the dismantling of social policies has been happening in the last two decades of neoliberal orientation. The research has theoretical and documentary nature seeking to characterize the social programs and established relationships that corroborate the hypothesis that work that the current setting of social policies that elects the centrality in social assistance thickens processes of social reproduction via strategies to fight poverty without however, mean expansion of social rights and universal social policies on the idea of building a political emancipation of the subaltern classes . So , discussed the crisis of capital and refractions in the reproduction of social relations as a backdrop for understanding the mechanisms that drove changes in the social protection system and placed on the agenda for a reordering of social assistance . And we take as a basis for thinking about the centrality of the social assistance frameworks that focus on the policy which is : the prospect of fighting poverty and discuss the concepts of vulnerability and social risk adopted as a measure of focus and mystify the actual processes of exclusion derived from ownership deprived of socially produced wealth, and end by way of concluding remarks consider the assistance of Governments focus on Luis Inacio Lula da Silva and Dilma Rousseff .

Keywords: Politics, social assistance and poverty

Lista de Ilustrações

Gráfico1: Índice Analítico de Medição da Desigualdade da Renda.....	79
Gráfico2: Destinação do Orçamento Federal.....	84
Quadro1: Número de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família e o Número de Famílias Cadastradas com Perfil para o Programa.....	71
Quadro 2: Investimento no Âmbito do SUAS/PBF.....	77
Quadro 3: Financiamento das Unidades CREAS/CRAS e PBF Inseridos na Estratégia BSM.....	77
Quadro 4: Unidades CRAS/CREAS Implantadas no Governo Lula e no Governo Dilma Rousseff.....	78
Quadro 5: Evolução do Financiamento no Âmbito do MDS.....	83

Lista de Siglas

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CREAS POP – Centro de Referência Especializado de Assistência Social para a População em Situação de Rua

EUA – Estados Unidos da América

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

NAF – Núcleo de Atendimento à Família

ONU – Organização das Nações Unidas

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RMI – Renda Mínima de Inserção

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SINE – Serviço Nacional de Emprego

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Capítulo 1 – O CENÁRIO MUNDIAL QUE CONFORMA A INTERVENÇÃO SOBRE AS EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL”	15
1.1 Crise do Capital e as Refrações na Reprodução das Relações Sociais .	15
1.2 A Reorientação da Política de Assistência Social.....	22
Capítulo 2 – REFERENCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE	35
2.1 A Perspectiva de Combate à Pobreza.....	35
2.2 Discussão Acerca dos Conceitos de Vulnerabilidade e Risco Social	45
2.2.1 A Vulnerabilidade e Risco na Ótica de Castel	47
2.2.2 A Teoria do Risco em Ulrich Beck.....	53
2.2.3 A Incidência do Debate Vulnerabilidade e Risco Social na Proteção Social Assistencial.....	56
Capítulo 3 - O ENFOQUE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF	63
3.1 A Assistência Social no Governo Luís Inácio Lula da Silva	65
3.2 A Assistência Social no Governo Dilma Rousseff	74
3.3 Continuidade do Enfoque na Política de Assistência Social dos Governos de Luís Inácio Lula da Silva a Dilma Rousseff no que concerne aos princípios norteadores de Política Social na Contemporaneidade.	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	94

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a política social de assistência social brasileira na contemporaneidade, as ações, programas e o desenvolvimento desta política como resposta as expressões da “questão social”, adotando como referência os Governos de Luís Inácio Lula da Silva e o início do Governo Dilma Rousseff.

Buscou-se considerar neste trabalho a atual dinâmica do sistema capitalista em que alguns autores pertencentes a teoria social crítica tem apontado o esgotamento da capacidade civilizatória do capitalismo e suas refrações nas relações sociais, de modo especial na conformação do sistema de proteção social.

Deste modo, o padrão de proteção social estabelecido elege as estratégias de renda mínima adotando um discurso de enfrentamento à pobreza visto que as medidas tomadas nas décadas de 1980 e 1990 derivados da adoção de políticas neoliberais ocasionaram um deslegitimação política e um aumento exponencial das contradições impostas pela ordem do capital.

Nesta abordagem partimos como cenário a apreciação das manifestações da crise estrutural do capital que é o fundamento para entender os rebatimentos nas relações sociais: como o aumento do desemprego em larga medida, a precarização das relações de trabalho com redução salarial e restrição de direitos e as repostas do capital a esses processos.

Evidenciado através das orientações impostas pelos organismos internacionais como as Organizações das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial(BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) entre outros que congregam políticas macroeconômicas e permitem a continuidade da financeirização do capital, apropriação do fundo público para o socorro as instituições financeiras e pagamento da dívida pública, manutenção de elevadas taxas de juros, carga tributária excessiva e regressiva, recorte, redução ou estagnação do financiamento das políticas sociais aliado aos processos intercorrentes de privatização dos serviços públicos.

Nesse sentido, as implicações decorrentes para a política social é a centralidade da política social de assistência social que se coloca na ordem de formulações de políticas sociais através de um reordenamento empiricamente constatado pelo enfoque das políticas de transferência de renda que tomam a perspectiva de combate à pobreza bem delimitadas e caracterizadas em políticas sociais compensatórias e focalizadas nos “vulneráveis e em risco social” elencados na extrema pobreza.

Na tentativa de apontar algumas tendências da política social de assistência social na contemporaneidade descrevemos o arcabouço construído pela política nos Governos de Luís Inácio Lula da Silva e início do Governo de Dilma Rousseff que simbolizam um mesmo grupo dirigente caracterizado por governos de “coalizão de classes, numa composição de centro direita que rende-se ao pragmatismo político: vencer, governar e se reeleger”, mantendo a estrutura econômica capitalista, preconizando contrarreformas no âmbito da seguridade social e prevalecendo do fundo público para financiamento dos interesses econômicos capitalistas. Assim, se mantém

[...] os interesses essenciais da acumulação de capital: garantir o crescimento econômico, realizar as reformas e o ajuste do Estado, garantir a ‘sustentabilidade’ e evitar as políticas ‘irresponsáveis’ e ‘demagógicas’, e, finalmente, oferecer o fundo público como alvo da valorização do capital estrangulado por sua crise (IASI, 2012, p315).

Desse modo, perpetua uma política econômica desfavorável a classes subalternas, atrelado as contrarreformas do Estado e no momento em que o fundo público é desvirtuado da sua condição de financiamento das políticas sociais para socorrer os processos de acumulação e valorização do capital.

Assim, sinalizam e conectam as tendências gerais fundamentadas no discurso do modelo de desenvolvimento econômico e social que tem possibilitado uma hegemonia das classes dirigentes posto o apassivamento das classes subalternas por meio da “focalização das ações sociais visando amenizar a pobreza absoluta ao mesmo tempo que oferece condições para o crescimento econômico e, portanto, para acumulação privada, aumentando a pobreza relativa” (IASI, 2012, p. 316).

Assim sendo, no primeiro capítulo discutimos o cenário mundial no âmbito do capitalismo como ponto de partida para entender a intervenção sobre as expressões da “questão social” em um momento que o sistema capitalista apresenta uma crise estrutural tendo como resultante mudanças na concepção da reprodução das relações sociais do qual resulta a reorientação das políticas sociais, dentre as quais, a de assistência social.

No segundo capítulo aprofundamos a discussão acerca das referências da política de assistência social na contemporaneidade que elege na sua reorientação a perspectiva de combate à pobreza e a temática dos conceitos de vulnerabilidade e risco social.

E no terceiro e último capítulo, relacionamos o enfoque da política de assistência social na contemporaneidade com a dimensão apresentadas nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff como tentativa de entender os processos de continuidade no enfoque assistencial em ambos governos.

Portanto, pretendemos com essa dissertação agregar alguns debates em torno dessa temática que tenta desvendar os mecanismos de regulação política, econômica e social que perpassa a política social de assistência social na contemporaneidade que tem priorizado políticas compensatórias ao invés de políticas sociais universais.

Capítulo 1 – O CENÁRIO MUNDIAL QUE CONFORMA A INTERVENÇÃO SOBRE AS EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL”

1.1 Crise do Capital e as Refrações na Reprodução das Relações Sociais

As análises teóricas sobre a crise do capital na contemporaneidade e a relação que exerce sobre as expressões da “questão social” tornam-se cada vez mais frequentes e estimulam pesquisas na tentativa de compreender os determinantes que impulsionam as formulações de políticas sociais voltadas ao enfrentamento das contradições impostas pelo sistema capitalista.

A crise do capital na perspectiva adotada pelos intelectuais da teoria social moderna como Marx e Mészáros¹ responde a mecanismos da própria dinâmica de reprodução da acumulação capitalista e têm efeitos deletérios para as classes subalternas. E na atual ordem socioeconômica com o acirramento da concentração de renda, ampliação das desigualdades sociais e processos de desencadeamento do desemprego e precarização das relações de trabalho, aumenta os níveis de pauperização das classes trabalhadoras.

O desenvolvimento desse processo acentua o agravamento da desigualdade social e da pobreza, tal radicalização das expressões da “questão social” imprime dinâmicas diferentes de reprodução das relações sociais, em que o processo de acumulação capitalista e a reprodução das relações sociais segue uma tendência de polarização entre a produção/reprodução de riquezas sociais e pobreza sociais.

¹MÉSZÁROS, István. A crise estrutural do capital. São Paulo: Boitempo, 2009

Dados do Banco Mundial revelam que 1,18 bilhão de pessoas² sobrevivem com renda inferior a dois dólares por dia. Mesmo com critérios diferentes para mensurar os níveis de pobreza, nos países europeus e nos Estados Unidos da América (EUA), nos países considerados desenvolvidos, as taxas de desemprego e pobreza têm aumentado.

Nos EUA dados divulgados em 2011³ revelaram que 46,2 milhões de americanos viviam na pobreza e com taxas de desemprego chegando a 9,2%. Na Europa, dados divulgados em 2012⁴ pela agência oficial de estatística, Eurostat, revelam que a taxa de desemprego alcançou 11,4%, recorde contabilizado pela agência.

A crise do capital têm alavancado taxas consideradas inaceitáveis nas últimas décadas, principalmente quando se decorre “das três décadas gloriosas” – pós-guerra mundial até meados de 1960 – em que o regime do capital vivenciou, em larga escala, um crescimento econômico que faz alguns estudiosos e ideólogos pensarem que estariam “redescobrimo a pobreza”.

Nos países periféricos ou os ditos em desenvolvimento como o Brasil os dados apresentam um agravamento maior da realidade, com parca redução da pobreza extrema, com oito milhões de pessoas subsistindo na extrema pobreza (PNAD, 2011).

Todos esses dados se apresentam como consequências dos processos de recessão do capital, com a exacerbação das contradições impostas deste modo de produção sob as relações sociais, afetando a totalidade da vida social.

Ao longo da história o desenvolvimento do capitalismo nos mostra que as crises do capital são inerentes ao modo de produção capitalista e que as crises econômicas revelam os períodos de instabilidades do processo de acumulação capitalista.

Ao largo do amadurecimento histórico da ordem burguesa evidenciaram-se situações de crises cíclicas do capital, ou seja, períodos de recessão em meios

² Agência EFE; Disponível em: <http://www.efe.com/efe/noticias/brasil/3> Acesso em: 10/07/2012.

³ Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/09/110913_pobreza_eua_ac.shtml. Acesso em: 07/ 10/2012.

⁴ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/10/desemprego-alcanca-114-na-zona-do-euro-em-agosto-diz-eurostat.html> Acesso em: 01/10/2012.

a períodos de retomada de crescimento, tais crises eram estabelecidas por diversas conjunturas, como também faziam parte das próprias contradições do sistema capitalista.

Crises de superprodução de valores de uso, conforme caracteriza Netto; Braz, (2006) como são qualificadas as crises do capital e que têm pluricausalidades provenientes das características contraditórias do modo de produção capitalista, dentre tantas causalidades, sublinham-se a anarquia da produção, proveniente da concorrência pelo lucro, a queda da taxa de lucro e do subconsumo das massas trabalhadoras.

Na atualidade da dinâmica do sistema capitalista, o filósofo húngaro Mészáros(2010) tem afirmado que a crise do capital desde a década de 1970 trata-se de uma crise estrutural do capital, não de uma crise conjuntural. A crise que ora vivenciamos segundo o filósofo ultrapassa as crises cíclicas que o capital sempre operou e que seria intrínseco ao capital e que sob tais condições este se desenvolve e se reproduz.

A crise estrutural apontada por Mészáros (2010) apresenta como aspectos principais:

- O seu caráter universal, isto é, perpassa todas as esferas sem restrições a uma esfera específica;
- Compreendem todos os países; a crise é global;
- Diferente das crises cíclicas esparsas no tempo, a crise estrutural se manifesta de forma contínua; e
- Desdobra-se de maneira rastejante, mas apesar disso, no futuro podem ocorrer manifestações mais agudas quando a complexa maquinaria empenhada na “administração da crise” perder suas forças.

Assim, o autor demonstra através dos estudos sobre a crise do capital e esta crise que se manifesta na contemporaneidade atingindo todas as esferas da relações sociais e de produção e, por isso, denomina de estrutural.

Completa o autor,

Em termos simples e gerais, uma crise estrutural afeta a **totalidade** de um complexo social em todas as relações com suas partes

constituintes ou subcomplexos, como também outros complexos aos quais é articulada. Uma crise não estrutural, em vez disso, afeta apenas algumas partes do complexo em questão e assim, não importa o grau de gravidade em relação às partes afetadas, não pode pôr em risco a sobrevivência contínua da estrutura global. (MÉSZÁROS, 2010, p.71, grifo do autor).

As respostas para crise estaria no seio das suas próprias contradições, inerente a este modo de produção capitalista, em que as respostas geradas as contradições agravam o processo estrutural de crise. Portanto, só um outro modo de produção e relações sociais permitiria concluir esse processo de crise estrutural do capital.

A crise estrutural “rastejante” – que, entretanto, avança de forma implacável – só pode ser entendida como um processo contraditório de **ajustes recíprocos** (uma espécie de “guerra de atrito”), que só pode ser concluído após um longo e doloroso processo de **reestruturação radical** inevitavelmente ligado às suas próprias contradições. (MÉSZÁROS, 2010, p.73, grifos do autor).

A crise estrutural do capital representa que as dimensões: produção, consumo e circulação/distribuição/realização da autoexpansão do capital experimenta “perturbações cada vez maiores”. (Idem idem, p.76).

Os impactos desse feito se espalham além da esfera socioeconômica, traz consigo consequências em todas as áreas/atividades o que impõem limites à capacidade civilizatória do capital. O que se tem gestado é um “novo desenvolvimento civilizatório” com efeitos perversos para a vida social.

Desde o processo inicial de recessão do capital em 1970, o capitalismo contemporâneo busca algumas saídas para a crise de superacumulação que pôs fim os “anos gloriosos” do capital.

A onda longa expansiva é substituída por uma onda longa recessiva: a partir daí e até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora, as crises voltam a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas. (NETTO; BRAZ, p.214, 2006).

Na tentativa de restauração do capital os mecanismos impostos foram os processos de reestruturação produtiva, a implementação das políticas neoliberais e afinanceirização do capital.

Com a reestruturação produtiva o padrão produtivo foi modificado com a chamada acumulação flexível que inseriu as flexibilidades dos processos de

trabalho e o surgimento de novos mercados e padrões de consumo diferenciados, com fortes investimentos em tecnologia nos processos de produção.

Para esse tipo de acumulação flexível do sistema capitalista necessita de uma ideologia que liberasse o capital de regulações da economia e das regulações sociopolíticas. A disseminação da ideologia neoliberal responsável pelo que se derivou de desmontagem dos padrões de proteção social e o refluxo das lutas sociais, que constitui-se numa verdadeira ofensiva do capital sobre o trabalho.

Com características de um sistema do capital fundamentalmente financeiro que se impôs a partir de uma superacumulação de capitais, de uma redução do ritmo de crescimento e da queda das taxas de lucro, implica também uma queda na produção –pois ao capital só interessa produzir com obtenção do lucro– o capital acumulado entrou no circuito da circulação em busca da valorização, iniciando a fase de financeirização do capital. Como explicita os autores abaixo.

A existência de uma certa massa de capital sob a forma de capital dinheiro é indispensável à dinâmica do capitalismo e essa massa é remunerada através dos juros. À medida que o capitalismo se desenvolveu, um segmento de capitalistas passou a viver exclusivamente desse capital que conservaram sob forma monetária –trata-se da camada de capitalistas rentistas, que não se responsabilizam por investimentos produtivos. (NETTO; BRAZ, 2006, p.231).

Esse capital especulativo que não corresponde ao valor real tornou-se a manifestação mais aguda das crises econômicas na contemporaneidade, as chamadas “bolhas financeiras”, fundadas a partir de ações parasitárias, pois estão à margem do processo real de valorização.

De acordo com Iamamoto (2009, p.24) “nutre-se da riqueza criada pelo investimento capitalista produtivo e pela mobilização da força de trabalho no seu âmbito, ainda que apareça de encoberto sob os mistérios do fetichismo”.

De tal modo, as crises financeiras não passam incólume para a classe trabalhadora, a compra de ativos financeiros pelo Estado tem aumentando a dívida pública. E o Estado, mais uma vez a serviço do capital na chamada

socialização das perdas, tem deslocado o fundo público para o mundo das finanças, onerando mais e mais os trabalhadores, no qual, além da extração de parte da mais-valia que é destinada sob a forma de contribuições sociais, impostos e taxas, o trabalhador compromete seu salário através dos impostos diretos e do consumo.

O que existe é uma “exploração tributária crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos onde as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos” (BEHRING, 2010, p.21). O que significa para os trabalhadores o aumento da tributação regressiva, cortes na rede de proteção social e do trabalho.

Para obter a mobilidade necessária que o mundo financeiro precisa o capitalismo mundial se movimentou para um novo expansionismo, com incorporação de novos territórios, gestando a mundialização do capital sem as barreiras políticas impostas pela concorrência interimperialista e a partir do refluxo das lutas de classes.

Conforme Chesnais (2007, p.18),

Entre os anos de 1992- 1994, ao término de um processo de mais de vinte anos [...], ‘a produção capitalista’ ultrapassou um marco no seu esforço para se libertar de entraves maiores a sua liberdade e de se desenvolver segundo suas próprias necessidades em escala planetária.

Dessa ação, o capital sem barreiras impõem também exploração intensificada do capital sobre o trabalho em escala mundial, com redução de postos de trabalho, o que eleva o exército industrial de reserva em face aos interesses do capital e impõem uma concorrência entre os assalariados dos mais variados países igualar.

As condições de salário e de trabalho àquelas de países onde, por razões ligadas à história da luta de classes, os salários são mais baixos e a proteção social, mais fraca. (CHESNAIS, 2007, p.19).

O capitalismo contemporâneo é parte das transformações ocorridas no padrão produtivo e tem como elemento central a exacerbação das suas contradições, como a superacumulação de capitais provenientes de uma socialização do trabalho e apropriação privada da produção, aumento exponencial de produção de valores de uso que não conseguem ser realizados na forma de valores de troca devido ao subconsumo das massas trabalhadoras, o que conflui em crises com consequências nos aspectos sociais e na natureza, a propalada crise ecológica.

Tais contradições extenuadas retomam análises da alternativa formulada por Rosa Luxemburgo, “socialismo ou barbárie”, tendo em vista que o regime de dominação do capital caracteriza-se como um estágio em que se esgotam as possibilidades civilizatórias permitidas pelo sistema capitalista. O que implica em uma escala de tempo o poder destrutivo sobre a natureza e, conseqüentemente, sobre a humanidade.

Para Mészáros (2010, p.79-80),

A devastação sistemática da natureza e acumulação contínua do poder de destruição – para as quais se destina em todo mundo uma quantia superior a 1 trilhão de dólares por ano – indicam o lado amedrontador da lógica absurda de desenvolvimento do capital. Ao mesmo tempo, ocorre a negação completa das necessidades elementares de incontáveis milhões de famintos: o lado esquecido e que sofre as consequências dos trilhões desperdiçados. O lado humano paralisante desse desenvolvimento é visível não só na obscenidade do “subdesenvolvimento” forçado, mas em todos os lugares, inclusive na maioria dos países de capitalismo avançado.

Corroborando com a ideia de Marx (1998, p.263) que a produção capitalista busca novas estratégias nos processos de produção, sem contudo, eliminar as contradições que lhe são inerentes.

A produção capitalista tende a superar constantemente os limites que lhe são imanentes, mas ela não pode fazê-lo sem empregar meios que, de novo e a uma escala ainda mais imponente, colocam diante dela as mesmas barreiras.

Nesse sentido, esse estágio de desenvolvimento do capital é pensado por Mészáros(2010) como um momento crítico de recessão que isso não significa o fim do sistema capitalista mas que as contradições, cada vez mais acentuadas, impõem limites civilizatórios para a humanidade.

Assim sendo, assistem-se, cada vez mais, processos de exponenciação das expressões da “questão social”, agora com um agravante maior dada a redução dos padrões de proteção social e das garantias de trabalho e um processo contínuo de alargamento da produção de riquezas e do pauperismo na mesma proporção.

Contudo analisa-se só os fenômenos e essa conjuntura de pauperização tida como natural, inerente à sociedade humana, no qual suprimi-la não é mais objetivo e sim reduzi-la com o fomento de políticas sociais, em que a “questão social” é entendida somente como as expressões da pobreza, da miséria, da “exclusão” e para o trato dessas questões são formuladas intervenções através da política de assistência social.

1.2 A Reorientação da Política de Assistência Social

Para entendermos a função que a política de assistência social exerce na contemporaneidade é necessário analisá-la conectada com o advento da crise do capital que tem como fundamento o processo de restauração capitalista, envolvendo a adoção da ideologia neoliberal e a contrarreforma do Estado.

Em face dessas transformações, as políticas sociais se redirecionam pelas mudanças nas suas representações, no seu alcance e na sua intencionalidade, passando a ser formuladas de acordo com as orientações macroeconômicas e macropolíticas das organizações multilaterais com a finalidade do trato do que se designou de “nova pobreza”, “nova questão social” e de “exclusão social” para referenciar as expressões da “questão social” advindas do esgarçamento do tecido social sob a égide das políticas de ajuste neoliberais e a erosão dos fundamentos do *Welfare State*.

A assistência social se relaciona como uma atividade que procura suprir algumas necessidades dos usuários que a recorrem. Tais demandas estão

intrinsecamente ligadas ao desenvolvimento da sociabilidade capitalista, fundada na produção socialmente de riquezas e na apropriação privada pelo conjunto da classe capitalista e do que decorrem para a classe trabalhadora particularmente os processos de pauperização.

Yazbek (2009), ao discutir a assistência social no Brasil, em um dado momento histórico da década de 1990, tomando como referência a busca de reconceituar e criar novas bases para a assistência social, se utiliza da categoria de subalternidade remetendo-a como condição de classe para os usuários da assistência social. Para a autora,

Subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção através de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política. (YAZBEK, 2009, p.26).

Assim sendo, a proposta da análise da categoria subalternidade e a relação com a assistência social se constitui como identificação desta categoria relacionada aos usuários e a indagação das possibilidades que a assistência social teria na conformação de condições de um reconhecimento e legitimidade das demandas como também de um espaço de lutas e ações para os subalternos ou se a condição de subalternização se reiterava.

A discussão se dava em torno do enfoque da direção social da assistência social que tem na sua história a marca da fragmentação, das ações superpostas, da benemerência, do favor, sem reconhecimento de direitos, trabalhada mais pela via do assistencialismo e do clientelismo para servir de bases para os redutos eleitoreiros.

É nesse contexto que a assistência social foi permeada de análises que configurariam um perfil de uma atividade paliativa, ideologicamente em busca do consenso, como política de alívio, neutralizadora das tensões na conformação da reprodução das relações sociais (YAZBEK, 2009).

A assistência social no Brasil se configura com algumas ações a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. Posteriormente a instituição articulou todas as ações e orientações, no qual passou a implantar e

a executar a política nacional de assistência social. Em fins da década de 1980 as políticas de proteção social passam por inflexões populares que culminou com um arcabouço jurídico-político conformando a seguridade social brasileira, existindo institucionalmente o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais.

Tais relações dessas questões nos parecem mais atuais, embora a assistência social tenha alçado o estatuto de política pública com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, sua regulamentação com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993. Constituindo ainda o arcabouço normativo com uma nova construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005.

Regulamentações que permitiram o trânsito da esfera assistencialista para a esfera dos direitos na relação com as políticas sociais. No entanto, ainda persistindo o desafio de articulação no campo da seguridade social, no espaço de viabilização de direitos sociais e dos processos de mobilização dos usuários como estratégia de enfrentamento das relações de subalternidade.

O que se percebe é que o largo desenvolvimento da ação assistencial na atualidade se insere no processo de restauração do capital e está vinculado às ações de “combate à pobreza” focada nos grupos de maior “vulnerabilidade social”, com a ideia de que o trato das expressões da “questão social” perpassa uma perspectiva corretora, distanciando-se do entendimento de que os processos de pauperização tem relação intrínseca e é resultante da acumulação capitalista que gera a reprodução da miséria.

Na contemporânea dinâmica sociopolítica que requisita a política de assistência social e que na agenda das organizações multilaterais o enfoque é a pobreza, a “exclusão social” e subgêneros, Mota (2010, p.16) analisa que a política de assistência social assume a centralidade da proteção social e da resposta a desigualdade social.

Data deste período a ofensiva das classes dominantes em dar centralidade à Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, típicas das relações que se estabelecem no capitalismo. Instala-se um período no qual a Assistência Social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social.

A evocação da assistência social como atividade de contenção da “questão social”, tem se caracterizado como um *mito da assistência social*, como se observa no chamamento do “combate à pobreza”, o que tem um significado substancialmente deletério posto que como uma política social tenha limites definidos dentro de uma relação com a desigualdade social inerente da sociabilidade capitalista.

No Brasil, a centralidade da política de assistência social é inserida também no marco de regressão das políticas de proteção social. As políticas sociais, em especial o núcleo central, a seguridade social, desde a Constituição Federal de 1988 quando se institui oficialmente um padrão de proteção social afirmando como direito social é permeado com processos de privatização.

Percebemos ainda que além das relações de mercantilização das políticas do eixo central da seguridade social como a saúde e a previdência, existe uma grande parcela de alocação do fundo público para atender os interesses do capital induzindo ao fomento de políticas sociais de caráter focalizado como tendenciada expansão da assistência social que tende a exercer a centralidade como política de proteção social.

No estudo sobre o fundo público e o financiamento das políticas sociais Salvador (2010) analisa a retirada monetária do orçamento da seguridade social no Brasil através da desvinculação das receitas da união para o pagamento de encargos e juros da dívida pública.

Inserida no acordo do mecanismo do superávit primário, como argumenta Boschetti (2010) tal mecanismo expõe a apropriação de recursos das políticas sociais que são transferidos para a política econômica neoliberal destituindo os direitos sociais no país, em 2012⁵ o montante previsto de retirada da seguridade social estava em torno de R\$ 60 bilhões.

Dessa forma, as regressões das políticas de proteção social que se inicia e que perdurou na década de 1990 tem continuidade na contemporaneidade com processos de focalização, seletividade, fragmentação, terceirização e desvirtuamento do fundo público que seria para investimento em políticas de

⁵ Dados obtidos do site: <http://www.auditoriacidada.org.br/>

proteção social. Esta última ação em tempos de crise do capital torna-se mais nefasto, em que o capitalismo se vale do fundo público para dar continuidade a reprodução e acumulação capitalista.

Assim, concordamos com Gomes (2011, p.101) quando salienta que, “[...] ao contrário do capitalismo dos monopólios, em que reprodução e manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, dependiam das funções do Estado, por medidas de políticas sociais”, existe hoje uma refuncionalização do Estado, com vistas à redução deste “na reprodução da força de trabalho”.

Assim forçosamente, as necessidades sociais dos trabalhadores deslocam-se da ação do Estado para o atendimento por via do mercado ou de formas privadas do que é eloquente a noção do “terceiro setor” destituído da questão de direito social. Para aqueles em que existe a necessidade vital, ou seja, os pobres absolutos delimitados abaixo da linha de indigência, abre-se a possibilidade do Estado oferecer o atendimento via assistência social.

Diante das inflexões postas, a atividade assistencial ganha um enfoque diferencial com os programas de transferência de renda como estratégia de enfrentamento da pobreza. Ocorrendo um dimensionamento que muda as relações históricas desenvolvidas na política de assistência social, que é a relação entre trabalho e assistência social.

Pois dentro das relações de proteção social da assistência social ao longo da história as relações de trabalho como a questão do desemprego e a precarização do trabalho estariam fora do âmbito da atividade assistencial.

Historicamente, a assistência social era concebida para aqueles inaptos ao trabalho ou impossibilitados. Como assinala Sitcovsky (2010, p.211) “[...] a prevalência dos programas de transferência de renda no interior da política de assistência social altera radicalmente esta relação”.

Para Mota (2010, p.16) na atual conjuntura do desenvolvimento capitalista em que o trabalho se configura como aspecto de difícil garantia, a proteção social por via da assistência social passa a atender também os aptos ao trabalho.

[...] na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural e de precarização do trabalho no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta

em prática no país – o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos ao trabalho.

A referência a esta tendência de integração através dos programas de transferência de renda aqueles aptos ao trabalho, corresponde a uma forma de oferecer respostas à exclusão do acesso ao mercado de trabalho e \ou as formas de precarização do trabalho, que mostra-se elucidativa em países da Europa.

Comono caso francês, em que os processos derivados, sobretudo, a partir da crise do capital no qual promoveram mudanças nos padrões de proteção social em que “neste novo padrão, se incluem as políticas de renda mínimaaos trabalhadores – que agora desfiliaados – necessitam de inserção” (SITCOVSKY, 2010, p.216).

No caso brasileiro, a análise da nossa formação sócio-histórica nos revela que o processo de desfiliação que aconteceu na Europa, não se registrou na nossa realidade, portanto, os programas de transferência de renda aqui são destinados em grande maioria aos “pobres” que efetivamente não se integraram ao mercado de trabalho formal capitalista, são oriundos de uma inserção no trabalho informal que é histórica e pelo baixo nível de qualificação.

Os dados apresentados por Sitcovsky (2010) mostram que 51% dos usuários do Programa Bolsa-Família (PBF), de referência na família, estavam desempregados, mas eram aptos ao trabalho.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011) revela que 80% dos beneficiários do PBF ocupados estão no setor informal e com baixa escolaridade, quando mais de 50% dos usuários do PBF têm menos de quatro anos de estudo, o que explica em parte a dificuldade do acesso ao mercado de trabalho formal.

O direito ao trabalho no Brasil sempre foram restringidos, “com a redução deste direito a mero vestígio pelo processo de globalização” (ALMEIDA, 2008, p.33) e existe tambémuma convergência do sistema capitalista de manter um exército industrial de reserva que na atualidade ganha proporções maiores.

Como estratégia têm-se os programas de transferência de renda destinados para os destituídos do trabalho, implicando em uma perspectiva de

assistência social como direito, deslocando das relações de trabalho, mas colocando como segurança de renda.

O desenvolvimento da assistência social com esta tendência de expansão dos programas de transferência de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) coloca para a política uma capacidade de gestão da pobreza, o que suscita uma preocupação no que se refere ao traço conservador que esta pode caminhar.

Tendo em vista que a pobreza é entendida somente pelo nível de rendimentos, elegendo os beneficiários pelo critério de miséria, como uma medida de alívio, de contenção da pobreza extrema, com uma perspectiva extremamente regressiva e, por outro lado, como a negação de oferta de políticas sociais básicas universalistas.

Com o SUAS entendido como um sistema público que de forma descentralizado articula o atendimento dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional, a assistência social passa a agregar vários segmentos, aumentando a gama de usuários da política, superdimensionando-a.

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, 2005, p.33)

Embora a assistência social conforme preconiza a PNAS seja colocada para todos aqueles que necessitem e que na contemporaneidade representa uma exponencial contingente, dada a agudização das expressões da “questão social” em tempos de crise capitalista, entendemos que a assistência social da forma superdimensionada responde a argumentação que esta política não estaria mais restrita aqueles historicamente usuários da assistência social, mas aos que se insere como demandantes todos que estejam na dinâmica de vulnerabilidade e risco social. Assim, seguindo-se este argumento,

A assistência social não mais se constitui no lugar de proteção em contraponto ao trabalho formal. Cada vez mais trabalhadores assalariados necessitam da **proteção social das políticas sociais**, devido à perda da qualidade do emprego e do rebaixamento dos níveis salariais. Reconhecer esse movimento é incorporar ao debate a necessidade de disputar o fundo público como classe social para que as políticas sociais e em especial a Assistência Social possa ser também um instrumento da **socialização da riqueza socialmente produzida**. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p.49, grifos nossos.).

No entanto, tal argumentação sob a lógica atual não corresponde com a realidade concreta, no qual a proteção social através das políticas sociais tem se constituído, cada vez mais, regressiva do ponto de vista da universalização e sob a égide privatista, em que ao mesmo tempo em que ocorre a afirmação, existe a negação da política de assistência social, através das contrarreformas das políticas sociais como saúde, previdência social, trabalho e educação que são políticas demandadas pelos usuários da assistência social.

Ademais, nem todos os “pobres” são os elegíveis pelos programas e benefícios da assistência social, posto que existe um recorte de renda para o acesso em que deixa parte dos necessitados desassistidos.

Nesse sentido, o fundo público também não corresponderia como um instrumento de socialização da riqueza socialmente produzida através do acesso junto às políticas sociais. E o que é posto na realidade é o acesso à assistência social como a política de proteção social baseada ainda sobre parâmetros individuais.

Behring (2009) ao considerar o âmbito das políticas sociais coloca a negação de priorização de desenvolvimento de projetos de grupalização e organização junto aos usuários, no qual não há prioridade de mediação em que os resultados das ações sejam o atendimento das necessidades sociais individuais e coletivas com formação de consciência. O que é colocado é a gestão da pobreza, via o atendimento parcial de algumas necessidades sociais por meio de políticas de transferência de renda, ou seja, a ideia é

[...] mobilizar profissionais que operam o projeto de gestão da pobreza (e não do seu combate ou erradicação) que vem de cima, que o reitera junto a indivíduos e famílias – para as quais se transfere

cada vez mais responsabilidades de reprodução e cujo produto é o acesso “feliz” a políticas minimalistas e medíocres, a exemplo das políticas de transferência de renda em curso no Brasil que estão a anos luz de propiciar qualquer processo redistributivo, embora tenham impacto imediato importante na vida das populações pobres, propiciando inclusive bases de legitimidade para o projeto em curso (BEHRING, 2009, p.317).

A perspectiva inovadora que o SUAS poderia proporcionar seriam atividades ligadas à organização e politização de demandas coletivas na formação dos sujeitos sociais, negando uma perspectiva de trabalho subalternizante que tem na sua base a herança conservadora de práticas clientelistas com os usuários.

No entanto, o exemplo do que é posto como prioridade no âmbito do SUAS, é representado pelo financiamento no Fundo Nacional de Assistência Social. Em 2010 cerca de 95% dos recursos estava reservado ao Benefício de Prestação Continuada, restando para as ações do SUAS 5% apenas! (SITCOVSKY, 2010).

Na realidade a assistência social tem uma expansão com parco financiamento para atividades e estruturas institucionais e de equipes profissionais, o financiamento está concentrado nos programas de renda mínima, em que se sabe que é essencial para o contexto de pauperização, mas que necessita de ampliação para além da renda.

Por tal razão a falta de investimento tem acarretado na qualidade dos serviços socioassistenciais, tendo em vista que na grande maioria dos municípios brasileiros existem imensas dificuldades de alocação de recursos financeiros, dependendo quase que exclusivamente dos recursos federais para implementação do SUAS com estrutura e qualidade dos serviços.

Inclusive assegurando condições de trabalho, considerando que é uma “área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção.” (COUTO, 2011, p. 58)

A título de exemplo, pesquisa⁶ que resultou na publicação do livro *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento* revelou que as unidades de proteção social básica, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), considerados a porta de entrada na assistência social, não contam com equipamentos físicos condizentes para o atendimento e funcionamento, e as normas relacionadas através das NOB-RH não são efetivadas.

Sobre os serviços dos CRAS, a pesquisa revelou que existe a centralidade no programa bolsa-família, em detrimento as outras atividades do CRAS como o desenvolvimento do PAIF considerado pelo PNAS o principal programa de ações socioassistenciais de proteção básica e o trabalho de inserção dos beneficiários em cursos de geração de renda.

As ações dos CRAS ficariam limitadas a atividades rotineiras e as demandas espontâneas, sem elevar a perspectiva propositiva de trabalhos ligados à educação popular e ações político-organizativas em articulação com os movimentos sociais como mecanismo de mobilização conforme se discute atualmente como proposta para o SUAS.

Algumas pesquisas sobre as atividades socioassistenciais nos CRAS têm revelado que atividades conservadoras da assistência social na perspectiva assistencialista tida como não direito ainda permanecem, como as ações de caráter emergencial como entrega de cestas básicas, intermediação de atividades que seria da área de saúde, como exames, consultas, medicamentos, transporte para tratamento de saúde fora do domicílio.

Santos (2010, p.402) sublinha de qual maneira essas demandas são tratadas, da perspectiva do não direito e retomam velhas práticas clientelistas:

Muitas destas demandas para serem atendidas estão na dependência do poder personalizado do gestor municipal e não em normas e regras públicas e universais como postura o SUAS [...]. Razão pela qual, a intermediação de meios para o seu atendimento se dá mediante negociações entre os assistentes sociais e os gestores e políticos do município como é o caso dos prefeitos, dos vereadores e deputados. Os profissionais precisam contatar e sensibilizar os que ocupam cargos políticos para viabilizar as

⁶ Pesquisa foi desenvolvida por cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

condições necessárias à concretização desse tipo de demanda dos usuários.

Texeira (2010) ao analisar as tendências do trabalho social no CRAS, que tem como suporte uma pesquisa realizada no município de Teresina/PI, demonstra que no quadro de práticas ainda persiste a psicologização dos problemas sociais.

De forma geral as ações do CRAS são: acolhimento, cadastramento de benefícios federais, estaduais e municipais⁷, acompanhamento dos grupos e das famílias referenciadas com reuniões, palestras. Em muitos CRAS existe um trabalho com grupos de jovens, idosos, mulheres e outros.

Texeira (2010, p.193) salienta que os trabalhos com grupos possibilitam uma dinamização do trabalho social, em que as ações não se restrinjam a serviços cartoriais de cadastros e recadastramentos, “mas de oferta de serviços de suporte a família, que envolva a família e seus representantes com serviços de orientação, informação, conscientização sobre direitos, modos de acessá-los e garanti-los, e reflexão sobre suas dificuldades cotidianas”.

No entanto, algumas ações socioeducativas carregam práticas tradicionais e conservadoras, lembrando um trabalho terapêutico camuflado com discursos democráticos de cidadania e de direitos. Na pesquisa a autora mostra que muitas ações desenvolvidas é o que é recomendado pelo MDS.

Os depoimentos mostram a adesão às recomendações do MDS para o trabalho socioeducativos com famílias, como também para tratar questões de convivência familiar, resolução de conflitos, problemas internos à vida familiar, através do trabalho em grupo. Esse reducionismo das funções socioeducativas pode fortalecer práticas normativas e disciplinadoras que se dirigem a ensinar as famílias a gerir recursos, disciplinar os filhos, a como exercer as funções de cuidado, proteção e educação, sem compreender e alterar as situações que impedem a família de exercê-las (TEXEIRA, 2010, p.294).

Com a pesquisa a autora considerou que a abordagem do trabalho social não superou a psicologização dos problemas sociais “o trato de problemas internos à família e de sua responsabilização por estes” (TEXEIRA, 2010,

⁷ Quando o estado e/ou o município oferecem benefícios sociais.

p.296). A dimensão pedagógica que é trabalhada na assistência social tende a centrar na individualização e na família, o que favorece mecanismos de desmobilização e despolitização junto aos usuários.

Outro mecanismo apontado como mobilização são ações que visam a promover cursos de capacitação para ingresso no mercado de trabalho, envolver a comunidade neste processo são consideradas ações educativas. Como coloca Santos (2010, p.402),

[...] a população é consultada para que se averigue sobre os cursos mais desejados dentre os disponíveis, tais como: confecção de hortas, fabricação de doces e salgados, depilação, bordados, pintura em tecidos, eletricidade, pintura de paredes, corte e costura, reaproveitamento de alimentos, cursos direcionados às gestantes para montar o enxoval, etc.

Essas ações estão na ordem do dia do que é formulado para a assistência social executar no que se refere à inserção produtiva, Sitcovsky (2010) alerta desta relação da assistência social com o trabalho, desenvolvido de forma precária e inserido na informalidade, com a mistificação colocada para as famílias de uma capacidade empreendedora, no qual sabemos que essas atividades não têm impactos produtivos na sociedade contemporânea.

Por tais razões, alguns autores, como MOTA e ABREU (2009) consideram que a centralização da assistência social perpassa uma dimensão ideológica de legitimação da sociedade capitalista como parte da restauração capital. Tal reordenamento incide na seguridade social e na relação com o trabalho. Partindo de análise de Netto (2007, p.39, grifos nossos) podemos entender que segue uma tendência mundial:

[...] do ponto de vista ideocultural, e até mesmo teórico, revela notar que o neoliberalismo introduziu uma metamorfose na concepção de seguridade social. Com o neoliberalismo, emerge na Europa Ocidental um conceito que eu chamaria de débil ou fraco de seguridade social: **uma concepção de seguridade social que tira do centro da sua articulação o trabalho e que põe no seu núcleo a assistência.**

Para o autor em questão a assistência social é uma política social subsidiária e que a principal ação assistencial importante é justamente o que se

discute que o SUAS deve proporcionar: a organização dos usuários. “Porque a assistência sem a organização daqueles a quem é dirigida [...] não é mais que assistencialismo.” (NETTO, 2007, p.45).

Acreditamos que o reordenamento das políticas sociais e a centralização da assistência social permite a caracterização da política assistencial como compensatória e focalizada nos segmentos pauperizados, na extrema pobreza, na considerada pobreza absoluta, se elevar atividades socioassistenciais que representem uma nova ideologia da assistência social centrada na ideia de organização, protagonismo político e resistência dos usuários frente ao contexto contemporâneo crescente de pauperização e regressão do ser social.

Em concordância com a expansão da política de assistência social e com a criação do SUAS novas formulações incidem sobre o escopo da política e dos seus referenciais, a partir de surgimento de temas que tendem a significar “novos fenômenos”. No próximo capítulo analisaremos as perspectivas do combate à pobreza e uma discussão dos conceitos de vulnerabilidade e risco social que exercem centralidade dentro do âmbito da assistência social.

Capítulo 2 – REFERENCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

2.1 A Perspectiva de Combate à Pobreza

Diante da reorientação da política de assistência social, conforme discutimos no primeiro capítulo, a discussão da perspectiva de combate à pobreza ganha destaque central nos programas assistenciais, dentro do dramático quadro de acirramento das expressões da “questão social” e do redirecionamento das políticas sociais, ou seja, as novas formas de enfrentamento das expressões da “questão social” com mudanças ideológicas e econômicas que interferem no padrão de proteção social.

É interessante observar que após os processos de contrarreforma do Estado e daação de mercantilização dos serviços sociais públicos, como parte do projeto neoliberal e as sucessivas crises conjunturais econômicas e políticas, com rebatimentos prementes nas expressões da “questão social”, as formas de enfrentamento destas tem tido um enfoque diferencial: que é a perspectiva de combate à pobreza.

Se analisarmos historicamente a temática pobreza veremos que as ações de alívio da pobreza ou auxílio aos pobres estão presentes desde as protoformas de políticas sociais na origem do capitalismo. Algumas legislações foram criadas com características punitivas e que tinha como elemento central a coibição da vagabundagem, com poucas provisões para os pobres.

Data de 1601 a Lei dos pobres, tal legislação era destinada aquelas pessoas que não estavam aptas ao mercado de trabalho como os idosos, inválidos, crianças carentes e prestes à atingir a mendicância. Como também a época o conhecido subsídio oferecido pelo plano de *Speenhamland* aos trabalhadores rurais ingleses na lógica do alívio da pobreza com pagamento bem inferiores ao salários de mercado.

Para Mauriel (2010, p. 45),

Em todo lugar onde surgiram esquemas de alívio o princípio básico era o mesmo: uma população desempregada e turbulenta era pacificada com subsídios públicos, usados para restaurar a ordem pela imposição do trabalho, com níveis de salários muito baixos.[...] Isso prova como o sistema de subsídio tem papel fundamental na institucionalidade dos esquemas de alívio, impondo condições para realização do trabalho com baixos salários durante os períodos de estabilidade econômica e política.[...] Para assegurar que a produtividade de uma economia capitalista desenvolvida alcance níveis de salários e lucros suficientes para que a maioria das pessoas trabalhe, medidas políticas, culturais e ideológicas são necessárias.

Tais ações de alívio da pobreza cumprem funções políticas, econômicas e ideológicas e se relacionam com a questão do trabalho na ordem do capital. Assim,

[...] a chave para entender o significado das ações de alívio da pobreza ou auxílio aos pobres está em sua função principal, a de manter a ordem econômica e política, sugerindo que os arranjos de alívio são iniciados ou expandidos em ocasiões de desordem civil provocada pelo desemprego em massa e são contraídos quando a estabilidade é restaurada. (MAURIEL, 2010, p.29).

De tal forma a regulação social através das ações de alívio da pobreza que ocorre em ciclos, posto que a expansão ou retração de ações dependem das crises e instabilidades econômicas e dos deslocamentos de grandes massas do sistema de trabalho. É a partir daí que se abrem possibilidades de, no capitalismo, adotar os sistemas de alívio com o intuito de controlar a desordem política e civil.

Cabe ressaltar que a partir do momento de estabilidade ocorre a retração dos esquemas de assistência através dos programas de alívio, tais programas são direcionados de maneira mínima absoluta para aqueles inaptos ao sistema produtivo, posto que assim coíbem os aptos ao trabalho a recorrerem aos sistemas de alívio da pobreza, tendo em vista que esses programas oferecem péssimas condições para a subsistência.

Há exemplo também na história de retração dos subsídios e expansão conforme ocorreu em 1834 através das *workhouse* – casas de trabalho

destinadas aqueles aptos ao trabalho que funcionavam como sistema prisional no qual eram alocados os indigentes que tinha condições para o sistema produtivo do capital. As ações de combate à pobreza assim perpassam a dimensão de uma manutenção das desigualdades sociais e econômicas quando interferem desde da origem do capitalismo nas relações sociais estabelecidas e tentam administrá-las.

Como vimos desde a lei dos pobres até a conformação de um padrão de proteção social com políticas sociais universais no pós-segunda guerra mundial, objetivou-se a formação de políticas sociais que vão além do alívio à pobreza, ocorrendo, em parte, uma ruptura com esse padrão de proteção social, posto que se estabelecem padrões de proteção social mais universais que se incorporam noções dos direitos sociais e de cidadania.

Conforme apresenta Mauriel (2010, p.55) em sua análise histórica sobre ações de combate ou alívio da pobreza no desenvolvimento capitalista.

O estabelecimento dos sistemas de proteção social que vão conformar o Estado de Bem-Estar Social ocorre no bojo da constituição e fortalecimento da ordem econômica mundial capitalista. Nesse momento ocorre uma ruptura com a lógica dos esquemas de alívio, necessariamente compensatórios, que embora permaneçam como parte da política social, passam a se incorporar a ela como um elemento de natureza preventiva, o que fica claro quando se observa o período do pós-Segunda Guerra e as iniciativas nacionais de estabelecimento de proteção social e promoção de bem estar.

As transformações derivadas do neoliberalismo que impuseram reformas nas políticas sociais imprimindo mudanças no enfrentamento da “questão social”, reconduzem as políticas sociais para as diretrizes do alívio da pobreza, como resposta ao processo de barbarização da vida social que vem atingindo sobretudo as classes subalternas sem, contudo, alterar a dinâmica de acumulação capitalista.

Portanto, o combate à pobreza passa a ser objeto de pesquisas e das diretrizes do ajuste estrutural como receita para a formatação da proteção social das mais diversas agências multilaterais como o FMI, o Banco Mundial e também através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) com estatísticas e relatórios do cenário de pauperização mundial mesmo que dentro de uma vertente que mascara a real noção de desenvolvimento.

Como estratégia político-ideológica de mistificação da pobreza, constatamos um certo enlevo da retórica moral do combate à pobreza, em que estaria a solução no mundo do capital para o exaurimento da pobreza extrema e de uma suposta redução da desigualdade, o que mistifica as reais possibilidades que tem as ações de combate à pobreza.

Pois, o tratamento dado a pobreza não perpassa a análise de uma mudança estrutural das relações sociais capitalistas como aponta Mauriel (2010, p.18), mas, “[...] reconfigurando o significado de ‘desenvolvimento’, de ‘cidadania’ e de proteção social, distanciando as análises das causas estruturais da pobreza, transformando-a em um objeto técnico em si”, bem ao gosto dos ditames social-liberal.

Sendo assim, surge na contemporaneidade a estruturação das políticas sociais focalizadas que tem como elemento central a prioridade do combate à pobreza nas formulações dos programas estabelecidos no âmbito do cenário social.

Com foco nas “vulnerabilidades sociais e riscos” na tentativa de “gestão da pobreza”, ou seja, no alívio, tendo em vista que a sua superação condiz a um novo modo de produção e redistribuição da riqueza socialmente construída, o que requer uma mudança estrutural das relações sociais.

Deste modo, parte-se para uma nova leitura da ortodoxia neoliberal, em busca de reestabelecer a hegemonia parcialmente perdida após as crises conjunturais do projeto neoliberal e das implicações sociais das reformas.

Alguns ideólogos ligados a instituições próprias dos sistemas de reprodução do capital e a organismos multilaterais iniciam uma revisionismo do projeto neoliberal no qual o resultado dessa revisão ideológica é resultante a discussão na contemporaneidade de adoção de um social-liberalismo (CASTELO, 2012).

Na interpretação de Castelo (2008, p.5),

O social-liberalismo, portanto, deve ser visto, não como uma conscientização humanista e social da burguesia, mas sim como uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na “questão social”, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases da acumulação

capitalista, produtora de riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social.

Na ótica social-liberal, o pauperismo tem outros fundamentos que não seriam as relações advindas entre as classes sociais fundamentais, mas uma questão individual de formação educacional e ingresso no mercado de trabalho formal.

A perspectiva social-liberal mascara as causas da pobreza, conforme a teoria social crítica entende o fenômeno da pauperização na dinâmica capitalista, em que consiste o aumento exponencial da pobreza frente ao aumento exponencial de produzir riquezas. No sistema capitalista o fenômeno do pauperismo é concebido de maneira diferenciada, posto que não se trata de uma escassez natural dado o pequeno desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais estabelecidas pelo homem com a natureza.

Se, nas formas de sociedade precedentes à sociedade burguesa, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez. Numa palavra, a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o *pauperismo* – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão. (NETTO, 2011, p.153-154).

De tal forma a “redução da pobreza” é alavancada como retórica e é colocada como condicionalidade na oferta de empréstimos pelo Banco Mundial e FMI. As recomendações nos documentos oficiais destas organizações estão no sentido imperioso de “administrar à pobreza” atenuando desta forma os efeitos de uma inquietação social, pois a pobreza seria considerada uma “ameaça” para o desenvolvimento e segurança das economias mundiais.

É importante entendermos que a posição ideológica de reorientação das políticas sociais, na perspectiva de combate à pobreza, tem um aporte teórico das universidades americanas.

É histórica a tradição liberal de política social norte-americana, com forte incidência nos programas de alívio à pobreza e a propagação da liberdade dos

mecanismos do mercado com vistas ao bem-estar social. Este arcabouço histórico permeou as pesquisas e as diretrizes adotadas pelos organismos multilaterais.

Mauriel (2010) nos informa sobre as incorporações ideológicas de tradição liberal americana para além dos EUA na adequação de uma suposta “face humana” do capitalismo, como parte de uma reforma político-estratégica para as formulações de políticas sociais, posto que,

[...] a nova estrutura intelectual internacional foi consolidada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 do PNUD, que possibilitou coerência entre o pensamento e as práticas dos organismos multilaterais, particularmente o Banco Mundial, cuja estratégia dual para alívio da pobreza era, com efeito, um compromisso que combinava focalização nos pobres e empréstimos para promoção de bem-estar com ênfase na importância do crescimento e reforço dos mecanismos de mercado. (MAURIEL, 2010, p.249).

A importância dada a questão do crescimento econômico atrelada à ideia de desenvolvimento relacionando com a temática de combate à pobreza não surge na contemporaneidade, as teorias de desenvolvimento econômico e social permeiam as agências internacionais desde meados dos anos de 1950. O conceito de desenvolvimento estava atrelado à ideia de redução da pobreza e para isso seria necessário primeiro um crescimento econômico dos países.

Nesse momento histórico, o Banco Mundial, como agência internacional multilateral, se aproxima da temática de alívio à pobreza com atividades que fomentavam o desenvolvimento dos países pobres, através da assistência técnica, presente na metodologia de empréstimos do qual eram formuladas as diretrizes a serem desenvolvidas nos países pobres.

A partir daí se somaram as discursões e pesquisas nas agendas do Banco Mundial recomendando a implementação de ações e programas voltados ao combate à pobreza extrema nos países que fazem parte das cooperações financeiras. São,

[...] ações para identificação e instituição de um ‘núcleo duro de programas de combate à pobreza’ em cada país, consistindo de uma série de estratégias e operações cujo objetivo principal e imediato era o alívio da pobreza extrema, ao lado de empréstimos orientados para

o ajuste estrutural vinculado ao combate à pobreza. (MAURIEL, 2010, p.255).

Portanto, no debate contemporâneo da relação pobreza e política social, ocorre um forte investimento de recursos em pesquisas e desenvolvimento de ideologias que estariam associadas aos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial, em especial, destinado aos países da periferia capitalista.

No relatório do desenvolvimento humano de 2003 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos objetivos do desenvolvimento do milênio que tem como meta erradicar a pobreza, a organização expõe que seus esforços no combate à pobreza na década de 1990 não surtiram efeitos nos países localizados na periferia capitalista. Mas que ao contrário de redução se encontrou um cenário em que as taxas de pobreza já elevadas, aumentaram em 37 dos 67 países dos dados (PNUD, 2003).

Ademais, atrela-se novamente a ideia de pobreza e crescimento econômico,

A pobreza aumentou mesmo nalguns países que registaram um crescimento econômico global e, nas últimas duas décadas, a desigualdade de rendimento agravou-se em 33 de 66 países em desenvolvimento, com dados. Todos os países – especialmente os que apresentam um bom desempenho médio mas têm bolsas enraizadas de pobreza – devem executar políticas que reforcem as ligações entre crescimento econômico e redução da pobreza. (PNUD, 2003, p.6)

A organização faz um chamamento e coloca como objetivo principal a erradicação da pobreza extrema e conclui que “pela primeira vez existe um verdadeiro consenso entre países ricos e pobres de que a pobreza é o problema do mundo. E é em conjunto que o mundo tem que combatê-la” (PNUD,2003, p.18).

Torna-se inegável a influência da organização e desta com outras multilaterais como Banco Mundial e FMI no que se refere à pensar um padrão de política social em que pese acentralidade do combate à pobreza uma dimensão de definir prioridades e de assessorar tecnicamente as agendas macropolítica dos governos. As recomendações aos Estados é o desempenho

de ações na gestão dos riscos e vulnerabilidades do qual não existe interesse de atuação do mercado.

Do que se resulta desse padrão de política social é a perspectiva do assistencialismo, em detrimento de um sistema de proteção social universal. A começar pela redução do conceito de pobreza, presente nos documentos das organizações multilaterais conforme é entendido como “[...] a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo”(PNUD, 2003, p.8), com isso, temos a expansão de programas de atendimento aos mais pobres dos pobres, os grupos ditos vulneráveis e em risco com um entendimento de pobreza focada nas questões individuais de capacidade dos sujeitos ou na premissa da vulnerabilidade frente ao contexto contemporâneo, mas nunca a ideia de pobreza e acumulação de riqueza no sistema capitalista.

Atrelada a essa concepção de política social está a base da ideia de desenvolvimento humano contemporânea, bem ao gosto de um social-liberalismo focado em definições individuais em relação estreita com as formulações de programas de renda mínima e suas condicionalidades, em síntese, a ideia e formulação do PNUD.

A atual concepção de desenvolvimento humano (PNUD), com foco na capacitação individual, nega o conteúdo social do desenvolvimento, impossibilitando pensar na construção de sistemas abrangentes de proteção que funcionem com políticas sociais redistributivas. Talvisão defende que, ao criar condições para habilitar as pessoas, estas vão adquirir capacidades e poderão, por si mesmas, sair da situação de precariedade, melhorando a renda e as condições básicas de vida. Daí resultam propostas de políticas pontuais, que devem permitir a esses indivíduos a, pelo menos, fazerem escolhas mínimas. (MAURIEL, 2010, p.273).

Nesse sentido, Mota (2012, p. 33) coloca que na atualidade está em curso “[...] um novo projeto e processo de restauração da ordem do capital, agora legitimado e conduzido por novos protagonistas: os governos de centro-esquerda latino-americanos”. Para autora seriam os projetos de corte social-liberal e novo desenvolvimentismo que a América Latina agregou, em que a tônica é novamente a falsa ideia de crescimento econômico aliado a desenvolvimento social. Para tanto, tal “desenvolvimento” se dá através do acesso precário aos programas de transferência de renda.

Nota-se na discussão da autora uma preocupação com o sentido ideológico presente nas atuais concepções de projeto e de processo de restauração da ordem do capital, nas palavras de Mota (2012, p.34),

A equação novo desenvolvimentismo e políticas de combate à pobreza não se restringe a um conjunto de políticas, programas e iniciativas governamentais. A rigor, ao aliar o combate à pobreza a defesa do crescimento econômico, a burguesia e seu Estado protagonizam uma sociabilidade baseada na ideologia do consenso: a possibilidade de compatibilizar crescimento econômico com desenvolvimento social.

Nada mais falacioso que atrelar crescimento econômico com desenvolvimento social na ordem do capital, conquanto crescimento econômico no processo histórico real não tem significado, por exemplo, redução da desigualdade social.

Podemos visualizar esse processo empiricamente na reflexão do que ocorreu no Brasil, um crescimento da economia a partir dos anos 2000 e de alguns fatores sociais que possibilitaram a redução da taxa de desigualdade do país, como o aumento do salário mínimo real, conjugado com o crescimento e o aumento no nível de emprego e de formalização, além dos investimentos públicos via transferência de renda na perspectiva de combate à pobreza (CEPAL, 2011).

Ademais, apesar da evolução na redução da desigualdade no país, dados revelam que o fosso de desigualdade permanece avassalador posto que os 10% mais ricos do país ficam com 44,5% do total de rendimentos, com um coeficiente de desigualdade elevado frente aos padrões internacionais (GONÇALVES, 2012).

Assim, podemos considerar que a redução da desigualdade no país não perpassa uma mudança estrutural, mas está condicionada aos gastos sociais via transferência de renda e política de salário mínimo. Tal perspectiva faz parte da função ideopolítica que concorre na formulação de política social compensatória, focada na pobreza, através dos programas de renda mínima e a política de salário mínimo, posto que os mais qualificados que tem seus valores de rendimento não referenciados no mínimo tiveram redução salarial ou congelamento salarial.

É notório que tais medidas trazem certa redução do cenário de pobreza, com acesso parco a renda e ao consumo, por vezes potencializado através do acesso fácil ao crédito que fomenta um endividamento das famílias e fazem com que sejam atendidas parte de algumas necessidades sociais das classes subalternas. Porém, sem diminuir as reais desigualdades sociais que fazem parte do processo de acumulação capitalista e consequente processo de pauperização dos trabalhadores em que é negado as possibilidade de acesso a riqueza socialmente produzida.

Concordamos com Boschetti(2012) ao analisar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países latino-americanos que pouco tem sido alterado nos últimos 5 anos,

Ora, tais dados, que não revelam a barbárie cotidiana vivida pela classe trabalhadora espoliada, sinalizam, contudo, que a pequena redução da pobreza, ainda que importante, não significa redução da desigualdade e nem expressiva melhoria nas condições de vida. Ou seja, as políticas econômicas e sociais que geram leve aumento de rendimentos não atacam as causas estruturais da desigualdade econômica e social(p.46).

As políticas de combate à pobreza tem sinalizado um caráter minimalista, específica para situações ligadas à miséria extrema, sem contudo, assegurarem ainda as necessidades básicas. Mas torna-se inegável o papel que assumem, tais políticas são extremamente necessárias para reprodução das relações capitalistas.

O desafio que é colocado na contemporaneidade em relação a política social perpassa o debate do combate à pobreza posto como centralidade, que rebate na análise da pobreza e as suas formas de enfrentamento.

Então vivenciamos desde os anos de 1990, as reformas desencadeadas pelas diretrizes neoliberais e as relações da dinâmica da crise do capital no qual o entendimento da “questão social” e suas formas de enfrentamento sofrem uma reorientação que refletem na adoção e institucionalização de um padrão de política social suplementar, em que o foco é nos mais pobres estabelecendo um padrão de proteção social para os pobres e mercantilizado para aqueles que estão em um patamar acima da indigência, ou seja , a política social não cumpre mais o papel de reprodução social histórico.

Como afirma a autora,

Ora, historicamente, a natureza do enfrentamento da questão social na modernidade sempre esteve ligada à desmercantilização parcial da força de trabalho, indo além do alívio da pobreza que figurava como estratégia central até o final do século 18 (MAURIEL, 2010, p.277).

Cabe destacar que o combate à pobreza na atualidade tem se tornado uma estratégia importante como mecanismo de promoção social que evoca a justiça social, mas que serve ao processo de manutenção da acumulação capitalista e das condições estruturais favoráveis posto que, no momento que regula socialmente os pobres e sob o manto ideológico de inserção na ordem sócio – econômica, mesmo que de forma extremamente precária, promove a liberdade necessária ao capitalismo financeiro. Ademais a conotação de pobreza sob uma perspectiva naturalizada, tomando-a ineliminável.

Na nova concepção internacional de formulação de políticas sociais e na pragmática agenda social para o país, os investimentos em políticas sociais passam longe do padrão de proteção social universal com o fomento a seguridade social como colocado na Constituição Federal de 1988, na atualidade o direcionamento é para políticas de seguridade social ínfima com uma previdência básica, uma saúde pormenorizada com viés hospitalocêntrica e a assistência social com tendência nas transferências de renda focalizadas nos mais pobres dos pobres, os ditos vulneráveis e em risco social como perspectiva presente nas políticas sociais de Estado e dos programas emergenciais e inseridos na política de assistência social contemporânea.

2.2 Discussão Acerca dos Conceitos de Vulnerabilidade e Risco Social

Outro referencial importante na formulação e operacionalização das políticas sociais e em especial na política de assistência social, inclusive nas formulações governamentais a exemplo da Política Nacional de Assistência Social(2004), é o debate acerca dos conceitos de vulnerabilidade e risco social.

Que tem como fundamento em sua análise situacional e de proteção social pensada a partir de

[...] 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. (BRASIL, 2004, p.15).

Sob a perspectiva das ciências sociais e humanas o conceito de vulnerabilidade e risco social parte de uma concepção de cariz liberal e segue a tendência de resposta frente aos processos decorrentes da crise do capital a partir da década de 1970, com o acirramento do desemprego e do empobrecimento generalizado de parcela significativa da classe trabalhadora no contexto europeu, deflagrando para muitos o fenômeno que parecia ter sido superado: a “questão social”.

Esse fenômeno passa a assolar os países desenvolvidos de tal forma que autor como Robert Castel, passa a denominá-la de “nova questão social” e/ou processos de “exclusão social”.

Assim, os mecanismos engendrados pelos organismos multilaterais a exemplo do Banco Mundial tem como diretrizes a ideia de uma “administração ou gestão dos riscos sociais” para as camadas populacionais que encontram-se em situação de vulnerabilidade social.

No campo teórico, a sociologia europeia tem se ocupado das análises e formulações acerca deste debate, que é presente nas produções do sociólogo francês Robert Castel, e também do alemão Ulrich Beck a referência a esses conceitos. Na obra de Beck encontramos um debate dentro de uma vertente pós-moderna, de fim da ideia de um sistema de produção e relações sociais baseado no socialismo e também negando a perspectiva de luta de classes. São, portanto, considerados assim os “os novos apologistas da economia de mercado e das finanças mundializadas.” (IAMAMOTO, 2010, p.2).

2.2.1 A Vulnerabilidade e Risco na Ótica de Castel

A discussão do termo de vulnerabilidade social dentro da obra de Castel remete ao conceito de exclusão social, esse antecede a discussão de vulnerabilidade e risco social (CASTEL, 1997; FILGUEIRAS, 2004). A exclusão social é caracterizada para denominar situações sociais limites dentro de um contexto socioeconômico, a disseminação do conceito e a questão que a envolve é aceita até meados da década de 1970.

Castel (1997, p.19) expõe a exclusão social inserida em um debate em que os grupos ou indivíduos estariam fora do que ele chama de “circuito comum das relações sociais”. Este conceito é muito trabalhado para representar todas as situações de não integração social no largo do desenvolvimento do WelfareState.

A partir da crise do capital, dos mecanismos de reestruturação produtiva e o fim do WelfareState e todos os desdobramentos oriundos destas questões, salienta-se os limites no conceito de exclusão social para explicar os processos sociais que emergem nesta conjuntura e a emergência de uma suposta “nova questão social”

Na perspectiva de Castel (1998, p. 41), a “questão social” agora é apresentada nos termos de um crescimento exponencial da vulnerabilidade de massa que antes era impensável dado a dinâmica de desenvolvimento dos países do bloco europeu. Agora manter a coesão dessas massas vulneráveis torna discussão primordial. Dado a

[...] um novo crescimento da **vulnerabilidade** de massa, cujo risco acreditava-se afastado pelo menos nas sociedades europeias, uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade, está ameaçada pela ruptura apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto (Ibid., p. 41, grifo nosso).

Ao remetermos ao conceito de vulnerabilidade social pensado em relação à crise da sociedade salarial, responsável por empreender uma instabilidade entre “integração e exclusão”, elevando os níveis dos excluídos. Estes tidos como os “marginalizados sociais” são os que estariam fora dos padrões de

proteção social. “É a desagregação das proteções que foram progressivamente ligadas ao trabalho que explica a retomada da vulnerabilidade de massas e, no final do percurso, da “exclusão” (CASTEL, 2011, p.39).” A vulnerabilidade seria assim considerada uma zona intermediária entre os dois expoentes: incluídos e excluídos.

Para caracterizar a vulnerabilidade social o autor associa a questões do trabalho com o desemprego e a precarização e a uma degradação dos apoios sociais relacionais o que podem ampliar “os riscos de queda da vulnerabilidade, para o que [ele chama] de desfiliação, isto é, a conjunção perda do trabalho com isolamento relacional” (CASTEL, 1997, p.31-32).

Nas formulações presentes nas produções de Castel depreendemos que os conceitos vulneráveis e em risco seriam para dar conta da conjuntura econômica, social e política enfrentadas contemporaneamente em face da inadequação dos sistemas de proteção social frente às atuais configurações do trabalho na ordem mundialização.

Como, sob o ponto de vista de que as sociedades modernas são construídas sobre o alicerce da insegurança, não encontram em si a capacidade de assegurar proteção em face dos principais riscos da vida. Todo processo resulta ainda na perspectiva que as regulações ao redor do trabalho vêm perdendo seu poder de integração, reproduzindo-se com isso, a vulnerabilidade das massas, expressas através do desemprego e precarização do trabalho.

Para o autor, os indivíduos encontram-se mal integrados na sociedade ou como prefere, “em processo de desfiliação”, sob forte risco de não encontrar mais nela um “lugar social reconhecido”. Com isso defende a ideia da existência de “uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas que assegurem os indivíduos diante dos acasos da existência” (Ibid, p.24).

Nos textos de Castel os termos vulnerabilidade e riscos se apresentam e estão entrelaçados nas discussões das condições de desmonte dos padrões de proteção social na Europa com o surgimento de novos conceitos e análises.

Ao mesmo modelo do conceito de “exclusão social” foi disseminado nos anos de 1980 e 1990 como tema que abarcava “todas as modalidades de miséria do mundo” (CASTEL, 2011, p.21). Em que o autor faz uma crítica ao

conceito por não explicitar as especificidades dos processos ditos de exclusão na contemporaneidade, no qual propõe “uma noção mais apropriada para nomear os riscos e as fraturas sociais atuais” (CASTEL, 2011, p.22).

Nesse contexto, os riscos sociais e o uso impreciso de “exclusão social” remontam a ideia da noção de que a sociedade atual estaria imersa no risco como decorrência do quadro atual de agravamento das expressões da “questão social”, como salienta Castel (2011, p.22), [...] “é preciso dizer, também, que o uso impreciso dessa palavra (exclusão social) é sintomático, isto é, oculta e traduz, ao mesmo tempo, o estado atual da questão social”.

Ao explicar o conceito de “exclusão social” o sociólogo francês se utiliza da noção de vulnerabilidade, tendo em vista que a situação de “exclusão social” seria parte final de um processo de degradação. Pois anteriormente os indivíduos estariam vulneráveis ou em situações de risco em que já não dispõem de proteção social. A relação de vulnerabilidade e de risco tem relação com a identidade da sociedade salarial, com o trabalho e as derivações de proteção social.

Podemos assim distinguir, pelo menos metaforicamente, “zonas” diferentes da vida social, na medida em que a relação do trabalho for mais ou menos assegurada e a inscrição em redes de sociabilidade mais ou menos sólida. “Os excluídos” povoam a zona mais periférica, caracterizada pela perda do trabalho e pelo isolamento social. Mas o ponto essencial a destacar é que **hoje é impossível traçar fronteiras nítidas entre essas zonas**. Sujeitos integrados tornam-se vulneráveis, particularmente em razão da precarização das relações de trabalho, e as vulnerabilidades oscilam cotidianamente para aquilo que chamamos de “exclusão” (CASTEL, 2011, p. 27, grifos do autor).

O sociólogo compreende essa situação como um processo dinâmico de exclusão e classifica esses aspectos que se dá pelo desligamento do trabalho e/ou as redes sociais mais amplas. Na classificação por graus da dinâmica de exclusão, ele dispõe de categorizar em três zonas:

- A zona de integração que seria um conjunto de relações de trabalho e inserção relacional estável;
- A zona de vulnerabilidade que significaria a apresentação de trabalho precário e fragilidade de apoio relacional;
- A zona de desfiliação é a conjugação dos processos de exclusão, ausência de trabalho e isolamento relacional.

A zona de vulnerabilidade é evidenciada e colocada como

[...] uma posição estratégica. É um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos em situação precária na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional. Daí o risco de caírem na última zona, que aparece, assim, como o fim de um percurso. É a vulnerabilidade que alimenta a grande marginalidade ou a desfiliação (CASTEL, 2011, p. 26).

A vulnerabilidade entendida pelo autor enquanto indicador de exposição de um indivíduo a ocorrência de riscos, configura-se “enquanto zona intermediária instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade” (Ibid.p.26).

Se ocorrer algo como uma crise econômica, ou o aumento do desemprego, a generalização do subemprego: a zona de vulnerabilidade se dilata, e avança sobre a da integração e alimenta a desfiliação.

Essas “zonas” de vulnerabilidades servem segundo o autor como indicador privilegiado para avaliar a coesão de um conjunto social num dado momento. Nesse sentido, segundo sua análise, controlar essas “zonas” de vulnerabilidades permite garantir a estabilidade da estrutura social.

A vulnerabilidade social por ser considerada na posição intermediária se insere em uma zona de instabilidade que está conjugada a discussão e ideia do conceito de risco social, em que a mobilidade dos níveis de exclusão pode levar a patamares dessocializantes, em risco social, resultando na desfiliação com rupturas de vínculos de pertencimento, societários, uma mudança em relação ao estado anterior mais ou menos estável.

A zona de vulnerabilidade social passa a ter um destaque e ser discutida por compreender o contingente daqueles que estariam fora das relações sociais que são os usuários tradicionais de um padrão de proteção social assistencial somando-se, devido à crise social, aos desempregados e aqueles inseridos de forma precária como também os indivíduos ou grupos com fragilidade dos vínculos relacionais sejam eles familiares ou comunitários.

No pensamento do sociólogo os sistemas de proteção social representavam verdadeiras “zonas” de coesão social, no qual a “inclusão” na sociedade é assegurada a partir das proteções sociais e os sistemas de

sociabilidade. Quando estas já não existem mais, impondo situações-limite, se rompe a coesão social.

O trabalho estável representava para o os indivíduos a inserção numa “área” de integração e o afastamento da vida produtiva provocado pelo desemprego e a precarização do trabalho oferecem efeitos negativos, causando situações de desfiliação.

Como decorrência dos fatores econômicos que interferem na coesão social as respostas tem sido encaminhadas através das políticas de inserção que atuam já nas situações de desfiliação.

Na França, na década de 1980 quando a tese de vulnerabilidade começa a ser discutida no âmbito das políticas sociais a estratégia adotada como medida de reinserção das populações marginalizadas que continuamente tem seu contingente elevado se deu através do programa de renda mínima. A Renda Mínima de Inserção(RMI) como é chamada no estado francês, para alguns teóricos trata-se de uma estratégia temporária e necessária.

Segundo Castel (2011), as políticas de inserção por serem destinadas a atuar nas situações já degradadas implicam a renúncia de medidas preventivas, visto que tais medidas na ótica dele acabaria com a vulnerabilidade de massa e manteria a integração social.

As políticas de inserção tem sido avaliadas como necessárias, o dado assistencial provisório conforme caracteriza um estudioso, “O RMI é um sopro de oxigênio que melhora as condições de vida de seus beneficiários sem transformá-las[...] permite aos beneficiários viver melhor lá onde estão” (COLLECTIF, 1991 apud CASTEL, 2011, p.32).

Assim, após uma análise de mais de 20 anos de efetivação da política de rendimento mínimo de inserção, constatou-se que apesar de serem importantes na questão de facilitar melhores condições de vida para seus beneficiários, a mobilidade é reduzida, ou seja, os indivíduos do RMI não conseguem estabelecer relações com o trabalho e a sociabilidade, entendida como integração social.

A crítica realizada é que existe uma perpetuação e um crescente números de indivíduos que se inserem na RMI devido a estrutura incessante de precarização, destituindo a gama de assegurados que tornam-se agora “excluídos”.

Portanto,

O destino dos “excluídos” define-se, essencialmente, antes que se fragilize. Se nada de mais profundo for feito, a “luta contra a exclusão” corre o risco de se reduzir a um pronto-socorro social, isto é, intervir aqui e ali para tentar reparar as rupturas do tecido social. Esses empreendimentos não são inúteis, mas deter-se neles implica a renúncia de intervir sobre o processo que produz essas situações (CASTEL, 2011, p.32-33).

Ocorre uma necessidade do autor em chamar a atenção para pensar a proteção social aos vulneráveis e em risco antes que esses caiam na “zona” dos “excluídos”, intitulando a política de RMI com uma ação assistencial necessária, mas sem focalizar a ação assistencial no RMI, ou seja, no tratamento da exclusão, que ofusca o tratamento da vulnerabilidade de massas e de risco no qual podem resultar em uma dissociação social. Sobre a focalização na “exclusão” argumenta-se:

As medidas tomadas para lutar contra a exclusão **tomam o lugar** das políticas sociais mais gerais, com finalidades preventivas e não somente reparadoras, que teriam por objetivo controlar **sobretudo** os fatores de dissociação social. Essa tentativa de deslocar o tratamento social para as margens não é nova. Corresponde a uma espécie de princípio de economia no qual se podem encontrar justificativas: parece mais fácil e mais realista intervir sobre os efeitos de um disfuncionamento social que controlar os processos que o acionam, porque a tomada de responsabilidade desses efeitos pode se efetuar sobre um modo **técnico**, enquanto que o controle do processo exige um tratamento **político** (CASTEL, 2011, p.36, grifos do autor).

As situações expressas por esses conceitos pretendem demonstrar a tendência ao enfraquecimento ou a ruptura dos laços sociais que ligam o indivíduo a sociedade e/ou em condição que ele chegou a tal ruptura. Importante situar nesse debate é a própria crítica que o autor realiza sobre o conceito de exclusão. Para o autor, “a exclusão é estanque. Designa um estado, ou melhor, estados de privações, mas a questão de carências não permite repensar os processos que engendram essas situações” (CASTEL, 1998, p.26).

E complementa, “Em contrapartida, falar de desfiliação não é ratificar uma ruptura, mas reconstituir um percurso. A noção pertence ao mesmo campo

semântico que a dissociação, a desqualificação ou a invalidação social” (CASTEL, 2011, p.26).

Embora o teórico faça uma análise com as configurações do trabalho na contemporaneidade, o mesmo não ocorre quando em relação a uma apreciação que leve em conta a crise estrutural do capital e suas implicações nas classes subalternas, o que implica falta de elementos para entender os condicionantes que produzem as vulnerabilidades e as situações de risco na atualidade.

O fundamento estabelecido por Castel para pensar os processos de vulnerabilidade e risco e como fim último do ciclo a exclusão social é a sociedade salarial, “é no coração da condição salarial que aparecem as fissuras que são responsáveis pela “exclusão”é, sobretudo, sobre as regulações do trabalho e dos sistemas de proteção ligadas ao trabalho que seria preciso intervir para ‘lutar contra a exclusão’ (CASTEL, 2011, p.40)”.

2.2.2 A Teoria do Risco em Ulrich Beck

A teoria do risco pensada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, na publicação *Sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade*, evoca a ideia de que vivemos cotidianamente em risco, como parte do processo de desenvolvimento de uma sociedade industrial. Conforme ele define:

O conceito de sociedade de risco expressa a acumulação de riscos – ecológicos, financeiros, militares, terroristas, bioquímicos, informacionais –, que tem uma presença esmagadora hoje em nosso mundo. Na medida em que o risco é vivido como algo onipresente, só há três reações possíveis: negação, apatia e transformação (BECK, 2011, p.361).

Assim, a ideia trabalhada pelo autor é que a modernidade tal como conhecemos, que surgiu com o advento do capitalismo, perpassa na contemporaneidade por uma transformação, em que ele concebe como modernidade reflexiva. Pressupõe a consciência das estruturas global em que

o risco é presente sempre e está difundido em todas as partes. Por isso Beck propõe pensarmos o futuro como caudatário de incertezas, mas que isso não signifique propriamente um determinante de ruína e catástrofe e sim uma demanda moderna de racionalização.

“Pois a incerteza produzida pela sociedade industrial não resulta inevitavelmente no caos ou na catástrofe; pelo contrário, a incerteza incalculável também pode ser uma fonte de criatividade, uma razão para permitir o inesperado e experimentar o novo” (BECK, 2011, p.361).

Para Beck essa modernidade reflexiva expõe a necessidade de pensar as relações de maneira diferenciada e exercitar a criatividade. “As incertezas fabricadas” como resultante do próprio movimento da vida social, implica a resultante de um “controle do riscos” iminentes no presente, como uma forma de “antecipar o futuro”.

A vigência de uma sociedade de risco conforme a tese de Beck, não perpassa a análise das contradições do sistema capitalista, mas os riscos são tidos como consequência da evolução da modernidade. A teoria do risco seria produto do êxito da sociedade moderna que suprime todas as zonas de proteção.

Na visão de Beck o caos, as catástrofes e as crises nada tem relação com o modo de produção do sistema capitalista, mas seria o ônus como também oportunidades do desenvolvimento da sociedade industrial, que ao produzir riquezas, produz riscos, o que para ele é uma oportunidade de repensar e permitir uma nova postura frente a possibilidade concreta dos riscos.

À medida que na contemporaneidade vivenciamos uma nova reconfiguração da modernidade em que se transforma em uma sociedade (industrial) de riscos, a alternativa proposta é o manejo dos riscos, seria a administração dos riscos com a tentativa de antecipação.

Primeiramente, precisamos distinguir risco de catástrofe. Risco não significa catástrofe; significa **antecipação** da catástrofe. Os riscos consistem em encenar o futuro no presente, ao passo que o futuro das futuras catástrofes é em princípio desconhecido. Sem técnicas de visualização, sem formas simbólicas, sem meios de comunicação de massa, os riscos não são absolutamente nada. A questão sociológica é esta: se a destruição e o desastre forem antecipados, isso pode gerar uma pressão para agir. A construção social de uma antecipação “real” de catástrofes futuras no presente (como a mudança climática

ou a crise financeira) pode se tornar uma força política que transforme o mundo (para melhor ou para pior) (BECK, 2011, p.362, grifo do autor).

Outro ponto pertinente em relação a teoria do risco é o entendimento que Beck tem da categoria de classes sociais na sociedade de risco, para ele “classe é um conceito demasiadamente ‘fraco’ e ‘antiquado’ para dar conta da nova radicalidade e complexidade das desigualdades sociais numa sociedade mundial de risco” (BECK, 2011, p.366). Há uma dissolução da categoria, no entendimento do autor a discussão de classes sociais não explicaria a formulação de riscos, pois estes engloba a todos, sem distinção de classes.

A categoria de classe não dá conta dessa lógica específica de dominação. É necessário um conceito transnacional, que vá além das fronteiras, para compreender e analisar as desigualdades que explodem num mundo de mudanças climáticas e crises financeiras (BECK, 2011, p. 366).

Na ideia do autor o conceito que substituiria o conceito de classe seria o de vulnerabilidade social,

Nos últimos anos, porém, a vulnerabilidade social se tornou uma dimensão fundamental nas análises sobre desigualdade social na sociedade mundial de risco: processos e condições sociais produzem uma exposição desigual a riscos que mal podem ser definidos, e as desigualdades decorrentes devem ser vistas principalmente como expressão e produto das relações de poder no contexto nacional e global. A *vulnerabilidade social* transforma e radicaliza a categoria “classe”: é um conceito-síntese, abarcando meios e possibilidades que indivíduos, comunidades ou populações inteiras têm a sua disposição para poder enfrentar – ou não – as ameaças da mudança climática (ou da crise financeira) (BECK, 2011, p.366).

Beck entende que, embora as desigualdades sejam acentuadas entre pobres e ricos, é dissolvida à medida que todos seriam abarcados pelos riscos construídos.

Da perspectiva pensada por Beck podemos depreender que a teoria do risco proposta por ele não está fundamentada nas contradições impostas pelo sistema capitalista e sua crise estrutural.

Na verdade a teoria do risco responde ao êxito da civilização, como se fosse naturalizado e coloca a possibilidade de pensar o manejo dos riscos na perspectiva do sistema capitalista, evocando outros conceitos a despeito da vulnerabilidade social, em que todos estariam sujeitos aos riscos impostos por essa modernidade e que a partir disso dependeriam dos mecanismos de criatividade para impulsionar saídas frente aos riscos, na possibilidade da sociedade de risco e da oportunidade social de autotransformação.

2.2.3 A Incidência do Debate Vulnerabilidade e Risco Social na Proteção Social Assistencial

Sobre a relação vulnerabilidade e risco social na proteção social assistencial podemos identificar que ela vai além das relações tecidas com o trabalho, tem uma ligação também como a sociabilidade comunitária dos indivíduos.

Em meio a esse processo Paugam (2003) enfatiza que, a ausência de trabalho estável, muito frequentemente, provoca nos indivíduos um sentimento de falta de sentido e de perda do estatuto de trabalhador. Assim, é recorrente que os desempregados de longa duração rareiem o contato com a família e os amigos.

Paugam enfoca que os vínculos sociais e familiares, impedem o isolamento dos mais pobres e fragilizados em situação de desemprego, o que facilita a inserção desses grupos em sistemas de proteção social. Assim, segundo o autor, as políticas sociais cumprem o papel de “integrar” os assistidos (pessoas que denotam dependência dos serviços sociais), mas podem também contribuir para a estigmatização dessas pessoas e pesar na construção de suas identidades.

Para analisar mais afincos os processos que passam os indivíduos em situação de privação total ou quase total de condições adequadas de vida, Paugam (2003) estabelece categorias que identifica as situações sócio-econômicas que afetam os indivíduos, sua relação com os serviços

assistenciais e as implicações na construção de um novo status ou de uma nova identidade individual e social.

Nessa perspectiva define categorias como “fragilizados, assistidos e marginalizados”. Para tanto estabelece, como parâmetro, a relação dos indivíduos frente aos serviços sociais disponíveis e por eles acessados, num contexto sócio-econômico extremamente adverso e desfavorável.

Chama atenção para a não ordenação dessas categorias mas acentua a possibilidade de congruências entre elas, fases sequenciais do mesmo processo: “[...] assinalaria que esses três tipos de população estudada correspondem às três fases do processo de desqualificação social” (PAUGAM, 2003, p.32).

Sendo assim, define como fragilizados, aqueles indivíduos que enfrentam dificuldades de inserção profissional, empregos temporários e o desemprego. Esses fatores podem levá-los a condição de assistidos, implicando numa dependência dos serviços sociais de forma regular e de uma desistência da busca por emprego, acarretando uma ruptura dos vínculos sociais. Caso essa relação com os serviços sociais seja suspensa, mesmo que pontual, esses indivíduos tendem a cair na marginalidade, na miséria, na exclusão social, sendo fim dos poucos vínculos que ainda lhes restam, vínculos de parentescos e ou de solidariedades.

Observa-se, portanto, uma correlação entre o processo de desqualificação social e o rompimento de vínculos comunitários e familiares.

Para Paugam isso decorre da construção de uma identidade negativa que cada grupo tem de si e dos outros (fragilizados, assistidos e marginalizados) estabelecendo relações tensas e de resistência que podem acarretar, na maioria das vezes, seu isolamento. Em suas palavras,

Uma vez que os moradores, no interior dacité têm o sentimento de haver herdado um status desvalorizado, é possível falar de identidade negativa. Eles formam um grupo contínua e estruturalmente dividido (Ibid, p.265).

Assumir a condição de assistido, para aqueles que se inclui no conjunto dos fragilizados, por exemplo, é assumir um status inferior ao que já tem. É

incorporar uma identidade negativa acerca de si e de outrem, como fruto de um processo contínuo de degradação social acarretando processos de segregações grupais e familiares.

Tomando como base as ideias de Castel e de Paugam, podemos observar que os laços de sociabilidade primária ganham enorme destaque no que concerne a análise dos vulneráveis, em risco, marginalizados, excluídos e todos os conceitos que confluem no mesmo sentido.

Castel (2005) considera serem estes laços de sociabilidade primária (familiares e comunitários) que constituem o segundo eixo de integração mais importante, juntamente com o trabalho.

Desse modo, o enfraquecimento dos laços familiares e comunitários estaria na base do individualismo contemporâneo que torna as pessoas menos protegidas e, assim, mais vulneráveis à desfiliação.

Percebemos, portanto, que há um consenso entre os autores citados até aqui, que o desemprego prolongado ou estrutural leva o indivíduo a condição de fragilizado, para Paugame vulnerável para Castel; e que o acesso e permanência nos serviços sociais evitaria situação de marginalidade ou exclusão social.

Neste contexto as políticas sociais, mais especificamente a proteção social assistencial assume um papel importante no que tange a administração da pobreza e das implicações dela decorrentes, na perspectiva de evitar ou de postergar da degradação social, decorrente do deslocamento do trabalho como eixo estruturante da vida social e comunitária para a proteção social.

Segundo Tricarico (2007) a utilização do novo marco conceitual tem como objetivo central o alívio da pobreza extrema por meio da “melhor” administração dos riscos e demarca a intenção de reconceitualizar a política social como gestão do risco social, redefinindo de maneira ampla a proteção social contra os perigos e os eventos de risco sociais, econômicos, políticos, ambientais, do mercado de trabalho e outros riscos não trabalhistas.

Subtende-se com essa definição a vulnerabilidade como inerente a certos indivíduos e grupos e não como um fenômeno eminentemente estrutural, sendo portanto, necessária a reorientação e a criação de estratégias de proteção social dirigida a administração e gestão desses riscos.

Nesse sentido, o autor destaca que o enfoque dessa nova perspectiva de proteção social difere das abordagens de política social convencionais, “[...] nas quais as razões fundamentais para a intervenção da política social são explicadas por questões tão variadas quanto as falhas do mercado, a solidariedade e a obrigação mútua” (TRICARICO, 2007, p.45).

Esse é o modelo de política social que irá orientar a construção dos modelos e ações de proteção social na contemporaneidade. Tal enfoque passa a se refletir na política social brasileira, especificamente na Política Nacional de Assistência Social(2004), no qual as situações de “riscos sociais” e de “vulnerabilidades” referenciadas enquanto objeto de sua intervenção, passam a adquirir papel de destaque no processo de formulação e operacionalização das ações dessa política.

A PNAS (2004) coloca-se, enquanto política de capacidade protetiva em face das situações de exclusão, de vulnerabilidade, risco e danos sociais, adotando como eixo de intervenção a matricialidadesociofamiliar e o território enquanto lócus de organização dos serviços e ações socioassistenciais. Estabelece que a proteção social dividida em básica e especial (média e alta complexidade) como devendo afiançar a segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia), acolhida, convívio familiar, em face das situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Discutindo a função e os objetivos da política de assistência na atualidade, Sposati (2007) sustenta que os riscos sociais, a que se refere à política de assistência, “[...] não advém de situações físicas, psíquicas ou biológicas, como a saúde, mas sim de situações instaladas no campo relacional da vida humana” (SPOSATI, 2007, p.449). Na interpretação da autora, o objeto de proteção social assegurado pela política de assistência situa-se no campo dos vínculos relacionais.

Nesse sentido, devem ser assegurados, além de provisões materiais “[...] meios para o reforço da autoestima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania” (Ibid., p. 451).

A ruptura e a fragilização dos vínculos sociais que ligam os indivíduos está vinculada a situações de risco e vulnerabilidade à sociedade e/ou a condição a

que ele chegou após a ruptura passando a ser o objeto de intervenção da política de assistência.

Sposati (et al. 2010) destaca a ampla incorporação desses conceitos no debate das políticas sociais nos últimos anos e, conseqüentemente, nos chama atenção para o fato de que sua apropriação aparece veiculada com significados muitas vezes distintos, uma vez que, o emprego desses termos, são incorporados por diversas áreas do conhecimento, valendo-se de jargão próprio, provido de valores peculiares a cada área e, por vezes, dotados de significados distintos.

De acordo com sua reflexão os termos riscos e vulnerabilidades empregados na política de assistência e também na norma operacional básica do sistema único de assistência social, guarda relação direta com a capacidade protetiva da família.

O propósito da PNAS ao retomar a vulnerabilidade e o risco social na política de assistência social considera que seu campo está situado em 'prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face de situações de vulnerabilidade' (SPOSATI, et al.2010, p.153).

Segundo a PNAS (2004) a vulnerabilidade social se constitui em situações ou ainda em identidades que podem levar a exclusão social dos sujeitos. Estas situações se originam no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais nos processos discriminatórios, segregacionista engendrados nas construções socio-históricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros.

De acordo com o texto da PNAS, a vulnerabilidade social refere-se a situações decorrentes 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).

O público alvo de suas ações são definidos como cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco. Com isso, as situações de vulnerabilidade social não prevenidas ou enfrentadas tendem a tornar-se uma situação de risco.

A política de assistência social nessa perspectiva passa a assumir esforços na prevenção e no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e de risco sociais, por meio de intervenções territorializadas e com foco nas relações familiares e comunitárias.

Os territórios definidos enquanto “espaços de incidência de vulnerabilidades e risco” passam a ser lócus privilegiado pela política, para a construção e operacionalização dos serviços e programas.

Iamamoto (2010) ao discutir os conceitos vulnerabilidade e risco social presentes na ótica da proteção social coloca que a perspectiva de gestão dos riscos e a luta por direitos supostamente tidas como complementares, seriam a expressão de um novo ecletismo na política social brasileira: entre o risco social e a luta por direitos.

Tendo em vista que se entende “[...] como mero riscos inerentes ao sucesso do capital, passíveis de serem administrados: daí a proteção social como gestão dos riscos”, o que coloca a compreensão de aceitação e administração.

Diferentemente pensada pela teoria social crítica que compreende os riscos como contradição do sistema capitalista na produção de barbárie e de regressão da capacidade civilizatória na ordem do capital.

As primeiras críticas que surgem sobre a concepção de vulnerabilidade e risco social se assemelham a crítica feita ao conceito de “exclusão social” posto que não remetem a uma análise entendida no âmbito do desenvolvimento da sociabilidade capitalista e analisada a partir dos fundamentos de acumulação capitalista, do trabalho na ordem do capital e de categorias que explicam os processos de expulsão/inserção produtiva.

No marco da sociabilidade burguesa, na contemporaneidade, o que ocorre é uma radicalização das expressões da questão social, mas seus determinantes continuam inerentes ao processo de acumulação capitalista. Esta radicalização das expressões da questão social incide nas respostas engendradas através das políticas sociais e das formas e conceitos que se utilizam.

A conjuntura de emergência do conceito de exclusão social e os que decorrem deste conceito como vulnerabilidade e risco social estão atrelados a

determinantes históricos de fim de um contrato social e a precarização do trabalho conjugado ao desemprego.

Essas novas condições históricas metamorfoseiam a questão social inerente ao processo de acumulação capitalista, adensando-a de novas determinações e relações sociais historicamente produzidas, e impõem o desafio de elucidar o seu significado social no presente (IAMAMOTO, 2010, p.107).

Assim como aconteceu com o conceito de exclusão social, uma “fetichização conceitual” (IAMAMOTO, 2010, p.165), os conceitos de vulnerabilidade social e risco perpassam da mesma fetichização, como um quadro de integração das populações alijadas do processo de acumulação capitalista que devem ser integradas no limite da emancipação política.

As políticas sociais que passam por este enfoque estão centradas e focalizadas no combate a vulnerabilidade social e gestão dos riscos.

No entanto, as ações e análises não perpassam sobre as configurações impostas pela sociabilidade burguesa de precarização do trabalho, da destruição dos sistemas de proteção social, dos princípios organizadores de solidariedade classista e da concepção de direitos sociais.

Ocorre a negação de uma perspectiva de política social que,

Envolve a socialização da riqueza, que pressupõe a universalização dos direitos sociais, políticos, econômicos e culturais, concebe a cidadania como via de acesso, como caminho para instituir as bases de construção de uma sociedade socialista, que começa a se cimentar na sociedade capitalista, mas que parte da negação de seus pressupostos para, explorando suas contradições, construir aquela outra sociedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.196-197).

Assim, ao analisarmos a concepção de políticas de proteção social, dentre elas a de assistência social podemos identificar a perspectiva adotada no que se refere à necessária mediação no atendimento de algumas necessidades sociais originárias, sobretudo, da desigualdade social inerente ao sistema capitalista. Tal perspectiva é o enfoque que a política de assistência social assume como principal mecanismo de enfrentamento das expressões da “questão social” longe da dimensão constitutiva do direito social universal.

Capítulo 3 - O ENFOQUE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF

Após pensarmos a estrutura social que conforma a intervenção nas expressões da “questão social” na contemporaneidade e adentrarmos no debate da política de assistência social, discutiremos neste capítulo a configuração da assistência social no governo Luís Inácio Lula da Silva e no contemporâneo governo Dilma Rouseff com a indagação sobre qual o enfoque da assistência social, na perspectiva de entender um adensamento dos processos de focalização na assistência social na lógica de combate à pobreza e nos programas de transferência de renda.

Além de apreender nesse debate o discurso neodesenvolvimentista que trata-se de uma corrente ideológica do pensamento econômico que tem como fundamento a relação de um novo desenvolvimentismo econômico como resposta para as expressões da “questão social”. Atrelar desenvolvimento econômico com desenvolvimento social, no entanto, através da não adoção de reformas estruturais na economia, mas sim da mercantilização de serviços públicos através da via da privatização, contrarreforma do Estado e um forte processo de focalização das políticas sociais destinando programas sociais e de transferência de renda aos ditos segmentos mais vulneráveis e em risco da sociedade.

Conforme coloca Sampaio Jr (2012, p.678-679)

O chamado neodesenvolvimentismo é um fenômeno recente e localizado, indissociável das particularidades da economia e da política brasileiras na segunda metade dos anos 2000. [...] A situação que se cristaliza a partir do segundo governo Lula é diferente. A modesta retomada do crescimento econômico, após quase três décadas de estagnação, a lenta recuperação do poder aquisitivo do salário após décadas de arrocho, a ligeira melhoria na distribuição pessoal da renda, o *boom* de consumo financiado pelo endividamento das famílias e a aparente resiliência do Brasil perante a crise econômica mundial dão um lastro mínimo de realidade à fantasiosa falácia de que, finalmente, o Brasil estaria vivendo um ciclo de

desenvolvimento. O chamado neodesenvolvimentismo seria, assim, uma expressão teórica desse novo tempo. Para alguns de seus adeptos mais ingênuos que acreditam fervorosamente no poder criador das fórmulas abstratas, as novas ideias seriam, na verdade, a própria causa determinante da guinada qualitativa na trajetória da economia brasileira.

Assim, consideramos tanto os dois governos de Lula (2003-2006-2010) e o governo Dilma (2011-) como governos de centro-esquerda oriundos da mesma pragmática política inseridos no cenário de neodesenvolvimentismo. E que trata-se também de uma programática latino-americana quevem desde os anos 2000 através de governos que tem posturas progressistas adotando posicionamentos de defesa do desenvolvimento nacional tanto do ponto de vista econômico como social.

Em uma clara tentativa de fetichizar a noção de um possível equacionamento entre crescimento econômico e desenvolvimento social na orbita do desenvolvimento do sistema capitalista em especial nos países periféricos medidas na programáticas de política social são adotadas, sobretudo, com ênfase na política de assistência social.

Para analisarmos as iniciativas de ambos governos no âmbito da assistência social, consideraremos as características dos programas, benefícios, projetos e serviços e os fundamentos das políticas de combate à pobreza centrada nos programas de transferência de renda nos governos Lula e Dilma para entender a concepção de política de assistência social presente nas ações. Para tanto vamos analisar sob duas vertentes:

1. As ações da política de assistência social corroborando com o processo de desmonte das políticas sociais colocados desde as estratégias neoliberais de contrarreforma do Estado e retração dos direitos sociais e a formatação de um novo padrão de proteção social com fundamentos no combate à pobreza sob o aspecto da focalização das políticas sociais presentes nos conceitos de vulnerabilidade e risco social;
2. Ou na ampliação dos direitos sociais na ótica de uma emancipação política, com vistas a universalização das políticas sociais conquistadas arduamente pela classe trabalhadora.

3.1 A Assistência Social no Governo Luís Inácio Lula da Silva

O governo de Luís Inácio Lula da Silva que teve início em 2003 permeia a noção de assistência social que vem sendo imposta desde as diretrizes legais da assistência com a criação da LOAS, como também pelo histórico de execução prática da assistência social pelos governos anteriores com restrições de direitos derivado dos princípios de seletividade e focalização dos programas, benefícios e serviços da assistência social. Os dois princípios que norteiam a política de assistência social precisam ser melhores especificados. Considerando que:

Os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher, para averiguar minuciosa e criteriosamente, quem vai ser selecionado, quem vai ser eleito para ser incluído. A seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de “menor elegibilidade” e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos (BOSCHETTI, 2003, p. 86).

Já a focalização se evidencia em uma situação específica, que é pôr em foco uma ação, quando tomada juntamente com a seletividade tem um significado nefasto posto que restringe direitos considerando somente aos grupos que estão evidenciados.

Sob esse prisma o governo Lula inicia seu primeiro mandato em 2003 focalizando em ações de enfrentamento à fome tida como mecanismo proveniente das expressões da pobreza. Mas em aspecto geral inicia-se também a ação assistencial através de transferências monetárias, algo que vai se generalizar e é uma característica importante que remete ao debate de concepção de assistência social presente na contemporaneidade que é o foco no combate à pobreza utilizando-se dos programas de transferência de renda.

A política de renda mínima que se generalizou como uma política assistencial, nas últimas décadas, tem um histórico de longa data como mostra

a Lei Speenhamland de 1795, que garantia uma assistência de abonos a empregados e desempregados que tivessem rendainferior em relação a um determinado teto de rendimentos, sem relação com a inaptidão ao trabalho. “Esta lei é considerada como a primeira iniciativa de estabelecimento legal de uma política assistencial de transferência de renda dissociada do exercício de uma atividade laborativa, ou o que se denominaria hoje de *renda mínima*” (BOSCHETTI, 2003, p.55).

A renda mínima sempre constituída de forma restritiva e residual para que não iniba a sobrevivência pela venda da força de trabalho, afinal não se pode sobreviver apenas da assistência social, quando esta é destinada aos vulneráveis e em risco de maneira bem pontual.

Dessa forma no governo anterior, o de Fernando Henrique Cardoso, os programas de transferência monetária começam a surgir, tínhamos os programas:

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) de 1995, que repassava transferência monetária as famílias das crianças de faixa etária de 07 a 14 anos de idade que trabalhavam;
- O Agente Jovem, destinado a adolescentes de baixa renda de 15 a 17 anos com objetivo de qualificações práticas para o mercado de trabalho e continuidade no sistema educacional;
- Além do Benefício de Prestação Continuada estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela LOAS em 1993.

No final do governo Fernando Henrique Cardoso outros benefícios nesta lógica de transferência de renda surgiram como o auxílio gás e bolsa alimentação, configurando a inauguração da “era das bolsas individualizadas” (BOSCHETTI, 2003, p.92). Característica de uma política social destinada a indivíduos em situações sociais específicas, segmentadas em situações socioeconômicas predeterminadas e com recorte e focalizações definidas.

Diante das recomendações dos organismos multilaterais que consideravam indicações de implementações de programas de renda mínima o governo Lula iniciou o seu mandato em 2003 com um programa social intitulado o “Fome Zero”, através da Lei nº10.689, de 13/06/2003 que criou o Programa Nacional

de Acesso à Alimentação (PNAA) e que foi o início de um programa de transferência de renda com o “cartão- alimentação”.

O programa visava contribuir para segurança alimentar de famílias pobres, aquelas famílias com renda até $\frac{1}{2}$ salário mínimo de renda familiar per capita, a fim de garantir o acesso à alimentação todos os dias a essas famílias. A época a transferência monetária era no valor de R\$50,00 e devia ser utilizada somente na aquisição de alimentos.

Conforme a legislação do PNAA:

§ 3o O cartão unificado constitui instrumento para recebimento de recursos financeiros do PNAA pelas famílias em situação de insegurança alimentar, bem como para beneficiários de outros programas de transferência de renda.

Ainda no ano corrente e após algumas análises sobre as superposições de programas sociais remanescentes da gestão anterior como o bolsa escola, o auxílio gás e o bolsa alimentação, foi criado por meio de Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, e posteriormente sancionado pela Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família unificando os programas de transferência de renda incorporando inclusive o “cartão- alimentação” criado no governo Lula.

No que concerne ao órgão gestor nacional da política de assistência social, Lula criou primeiramente o Ministério da Assistência e Promoção Social que logo recebeu uma modificação de nome e passou a ser Ministério da Assistência Social.

Sem dúvida a criação de um órgão novo até então inédito, destinado a gestão da política de assistência social permitiu perceber o *status* que essa política vislumbrava no governo Lula, pois, até então, o órgão gestor nacional responsável era a Secretaria de Estado de Assistência Social vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Desta nova estruturação ocorreu a desvinculação do orçamento do Ministério da Previdência Social, o prosseguimento com os benefícios sociais e a estruturação do Programa de Atendimento Integral à Família(PAIF) com o objetivo de reestruturar o antigo Programa Núcleo de Atendimento à Família(NAF), conjecturando estratégias de atender às famílias vulneráveis e intermediar o acesso aos serviços sociais da rede local através das unidades públicas chamadas “casas da família”.

No bojo deste processo houve também um grande empenho do Ministério com intenso debate na realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003 que resultou a deliberação da implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Ainda no que se refere ao Ministério criado para gerir a assistência social ocorreu uma reordenação e um agrupamento do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família da Presidência da República no qual resultou na criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 com a seguinte configuração:

II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

a) Política Nacional de Desenvolvimento Social;

b) Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

c) Política Nacional de Assistência Social;

d) Política Nacional de Renda de Cidadania; (Art. 27 da Lei nº10.869, de 13 de maio de 2004).

Esta nova configuração permitiu uma maior sistematização da política de assistência social e uma interlocução maior com o programa Bolsa Família e o Fome Zero.

É interessante salientar o salto qualitativo no que se refere a assistência social nesse período, posto que em 2004 no seio dos debates oriundos da IV conferência de assistência social se elaborou e aprovou a Política Nacional de Assistência Social que tinha como redesenho a implementação do SUAS.

A construção do SUAS e a sua implementação conforme se configura em proteção social básica e proteção social especial tem sido considerado uma perspectiva de avanço importante e histórica com a estruturação de unidades públicas da assistência social, os CRAS e os Centros de Referência

Especializado de Assistência Social (CREAS) e todas as documentações elaboradas na intenção de normatizar os serviços socioassistenciais com cadernos técnicos, cartilhas, manuais, normas operacionais e o que culminou com a alteração da LOAS em 2011 por meio da Lei n. 12.435 de 06/07/2011.

“Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.”
(NR)

Como também a sistematização das proteções sociais:

“Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de

vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Apesar desse ordenamento posto na assistência social o orçamento previsto para ações e serviços no âmbito da proteção social básica e especial foi sempre aquém do financiamento posto as políticas de transferência de renda como o BPC e PBF.

De tal modo,

O notável crescimento do gasto com a rubrica “assistência⁸” se deu por conta da expansão do Bolsa Família e do BPC, os dois grandes programas sociais vigentes no país atualmente. O volume desta rubrica quase quadruplicou em 9 anos, passando de R\$ 9,9 bilhões para cerca de R\$ 34 bilhões (COBO, 2010, p.177).

Desse modo, o programa Bolsa Família integrou e centralizou alguns programas do governo de FHC, integrou-se o Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio-Gás e no governo Lula centralizou-se o Cartão-Alimentação, o PETI e o Projovem Adolescente.

O Programa Bolsa Família surge dentro da estratégia de combate à fome e à pobreza para isso utiliza-se da transferência de renda direta às famílias e por meio de contrapartidas que subjugam o acesso à saúde e à educação como controle da frequência de crianças em idade escolar e atualização do cartão de vacina das crianças e acompanhamento do pré-natal de gestantes, além de programas de geração de renda, trabalho e atividades desenvolvidas com as famílias cadastradas no programa através do PAIF nos CRAS.

O Programa apresentou como objetivos:

a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do

⁸ Todos os recursos destinados a política de assistência social no âmbito do Governo Federal.

acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar;

b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (MDS/SENARC, 2012).

Através dos objetivos do PBF nota-se que a integração com o acessos aos direitos sociais básicos se reduz ao mero cumprimento das condicionalidades de saúde ligadas à crianças, adolescente, gestantes e nutrízes e a frequência escolar de crianças e adolescentes. Porém, pouco investimento nas áreas de educação e saúde, como também a atenção as condições gerais de pauperismo dos beneficiários.

Observa-se uma centralização da assistência social nos programas de transferência de renda e com maior expressividade no Programa Bolsa Família, sem que no entanto este se transforme em um programa que dê subsídios a saída das famílias da condição de pobreza.

O foco na concepção do programa é a renda, o monitoramento do programa baseia-se na condicionalidade de acesso à serviços básicos de saúde e educação, contudo, sem avaliar a qualidade do acesso a estes direitos sociais e na percepção de renda da família, pois o maior risco de exclusão do programa é o não cumprimento das condicionalidades e o acesso de algum adulto em um emprego formal que aumente mesmo que minimamente a renda familiar.

Ao analisarmos a evolução do Programa percebemos um crescimento do número de famílias atendidas e uma variação dos valores transferidos. Atualmente os valores recebidos pelas famílias variam de R\$ 32 a R\$306 a depender da renda da família e do número de crianças e adolescentes de até 17 anos, gestantes e nutrízes. O benefício básico de R\$ 70 é pago as famílias extremamente pobres com renda per capita de até R\$70, não sendo obrigatório ter crianças, adolescentes e jovens para receber tal benefício, o que permite analisar a configuração do Programa, atender minimamente as famílias com garantia de recebimento de renda, sem contudo qualificar os condicionantes de pobreza e miséria das famílias.

Números oficiais, de maio de 2013,⁹ revelam a evolução do programa no que diz respeito ao número de famílias atendidas. Em maio de 2013 o Programa cobria 13,9 milhões de famílias que recebiam o benefício com um valor médio de R\$151, 09, tendo o governo federal repassado neste mês as famílias beneficiárias um montante que alcançou R\$ 2.080.949.976.

Estatisticamente o Programa tem um número crescente de inclusão de famílias a comparar com o início do Programa em 2004 que tinha 6,5 milhões de famílias inseridas, embora ainda permaneça uma demanda de famílias cadastradas sem ainda fazerem parte do programa que aguardam inserção.

Podemos perceber uma incidência maior de famílias beneficiadas na região Nordeste que fica com mais da metade dos benefícios e onde também tem a maior demanda de famílias cadastradas. Conforme mostra o quadro a seguir. Considerando o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e o número de famílias cadastradas por Estado.

QUADRO 01: Número de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família e o Número de Famílias Cadastradas com Perfil para o Programa. Brasil/2.

Região Norte	Famílias Atendidas pelo PBF	Famílias Cadastradas
Acre	72.062	111.155
Amazonas	335.222	501.798
Roraima	46.512	72.200
Rondônia	115.390	227.746
Pará	818.474	1.190.250
Amapá	52.981	81.391
Tocantins	136.510	254.657
Região Nordeste	Famílias Atendidas pelo PBF	Famílias Cadastradas
Maranhão	937.190	1.367.311
Piauí	446.734	693.067
Ceará	1.080.805	1.727.003
Rio Grande do Norte	358.458	625.490
Paraíba	499.804	787.062

⁹ Dados retirados do Portal SAGI, do MDS, através do aplicativo DATA SOCIAL. O aplicativo disponibiliza dados e indicadores sociais, econômicos, demográficos do país e de programas do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), assim como dos respectivos públicos-alvo destas ações e programas.

Pernambuco	1.127.819	1.820.705
Alagoas	425.209	645.236
Sergipe	262.135	408.578
Bahia	1.781.380	2.897.464
Região Centro-Oeste	Famílias Atendidas pelo PBF	Famílias Cadastradas
Mato Grosso	180.128	402.440
Distrito Federal	93.468	240.106
Goiás	340.393	751.935
Mato Grosso do Sul	138.974	325.380
Região Sul	Famílias Atendidas pelo PBF	Famílias Cadastradas
Paraná	434.024	1.171.997
Santa Catarina	144.427	447.345
Rio Grande do Sul	453.191	1.050.228
Região Sudeste	Famílias Atendidas pelo PBF	Famílias Cadastradas
São Paulo	1.301.808	3.108.107
Minas Gerais	1.169.560	2.600.150
Rio de Janeiro	819.284	1.448.991
Espírito Santo	201.374	427.781

Fonte: MDS/SAGI/ Relatório de Informações Sociais(2013).

Pesquisas sobre a efetividade do Programa no que se refere ao seu objetivode redução da pobreza mostram uma parca diminuição das condições de pobreza. Cobo(2010) em sua tese de doutorado através de pesquisa no município de Recife, nos seus dados reafirma a ideia de que o Programa tem uma pequena capacidade de atenuar a miséria como uma forma de alívio da pobreza.

Do ponto de vista da eficácia do Programa em retirar famílias da indigência e da pobreza, os dados mostraram que o número de famílias indigentes se reduziu de 53.584 (53%) para 43.293 (43%) no total de famílias beneficiárias (uma redução de 24%). No caso da linha de pobreza, o impacto foi menor e apenas 7.100 famílias foram retiradas da condição de pobres (a incidência de pobreza na população beneficiária caiu de 80% para 73%, redução de 9%). Tais percentuais se mostraram ainda extremamente elevados para um programa cujo objetivo de curto prazo é exatamente retirar as pessoas da pobreza (COBO,2010, p.184).

Dessa forma, podemos salientar que os programas de transferência de renda que são focalizados na pobreza, na perspectiva de combate à pobreza, que tem como orientação principal a adoção de medidas neoliberais revelam uma concepção de política social, em especial de política de assistência social, em que se prevalece o tipo de política social minimalista ao invés de uma política social que contemple políticas e programas universais.

As políticas focalizadas não passam de uma tentativa de alívio da pobreza e extrema pobreza, enquanto se perpetuam políticas econômicas em que não se alteram as determinações de reprodução da pobreza e da desigualdade social em larga escala.

É interessante notar que ao adotar esse mecanismo de política assistencial, o Estado se legitima frente aos estratos sociais ao promover a ótica de sobrevivência dos pobres frente a capacidade de aviltamento das condições sociais no cenário crescente de pauperização sob a ótica capitalista, fetichizando a ideia de que é capaz de controlar a pobreza e combatê-la através de política de assistência social e tomando como análise a ideia de apenas um indicador de apreciação de redução da pobreza e miséria: a renda minimalista.

3.2 A Assistência Social no Governo Dilma Rousseff

No que se refere a assistência social no Governo de Dilma Rousseff temos o lançamento no primeiro ano de governo do Plano Brasil sem Miséria, através de uma Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza ligada ao MDS que coordena e vem gerindo as ações do Plano Brasil sem Miséria.

Partindo de uma estratégia de ação de enfrentamento à pobreza, em maio de 2011 o plano foi lançado numa perspectiva que visa atuar na extrema pobreza, focalizado nas pessoas com renda familiar de até R\$ 70 per capita. Com o slogan “É o Estado chegando aonde a pobreza está” o Plano Brasil sem Miséria adota algumas estratégias para alcançar os números de extrema pobreza existentes no país.

São pessoas tão desamparadas que não conseguiram se inscrever, nem mesmo, em programas sociais bastante conhecidos, como o Bolsa Família, muito menos ter acesso a serviços essenciais como água, luz, educação, saúde e moradia. O Plano Brasil Sem Miséria foi criado exatamente para ir onde elas estão. Para romper barreiras sociais, políticas, econômicas e culturais que segregam pessoas e regiões. (Plano Brasil sem Miséria, 2013)

Como ação principal do Plano Brasil sem Miséria foi adotado a tática da “busca ativa” através dos CRAS. Assim, através dessa estratégia inicia-se o processo de inserção dos que necessitam e não estão inscritos no programa Bolsa Família e encaminhamentos na rede de proteção social, assegurando os direitos sociais básicos.

Também ocorreu a criação de um programa de transferência de renda voltado a famílias em extrema pobreza que promovam a conservação ambiental nas áreas onde vivem e trabalham, repassando a cada trimestre o valor de R\$ 300 para as famílias que preservem florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável o programa é chamado de Bolsa Verde.

Além de outras ações nas áreas de:

Inclusão produtiva: Objetiva propiciar oportunidades as populações em extrema pobreza de acesso à renda e a ocupação. No âmbito rural o estímulo ao aumento da produção do campo e oportunidades de geração de ocupação e de renda nas cidades urbanas.

A inclusão produtiva no campo através do fortalecimento da agricultura familiar com prestação de assistência técnica, oferta de insumos e água. Aumentando a capacidade produtiva das famílias e a facilitação da entrada dos produtos nos mercados consumidores.

A inclusão produtiva nas cidades urbanas articula ações e programas de inserção no mercado de trabalho formal, ações de empreendedorismo e via economia solidária. As qualificações sócio-profissional é realizada através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) em parcerias com as entidades do sistema “S” (Senac, Senat, Senai...) e os institutos federais de ensino técnico e tecnológico e articulações com o Sistema Nacional de Emprego (SINE) para colocação no mercado de trabalho.

Garantia de renda: Ampliação no programa Bolsa Família com aumento do número de benefícios variáveis por família, integração com o Ministério da Saúde e inserção de gestantes e nutrizes no programa.

Serviços: Expansão de serviços públicos na habilitação de documentos, acesso a serviços como luz, combate ao trabalho exercido por crianças e adolescentes, saúde, assistência social, educação, segurança alimentar, habitação, do Programa de Aceleração do Crescimento e apoio de população em situação de rua.

Em maio de 2012 o governo federal lançou a ação Brasil Carinhoso que integra o Plano Brasil sem Miséria, que são ações focadas nas faixas etárias de zero a seis anos que além da transferência de renda ocorre um maior investimento na área de educação e saúde, com ampliação de creches e atenção à saúde nos males que interferem no desenvolvimento na primeira infância.

A ação Brasil Carinhoso foi instituída pela Lei Nº 12.817, de 5 de Junho de 2013 que institui o Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância, um complemento do Programa Bolsa Família. Como também ampliação de investimentos nas áreas de educação e saúde destinado a primeira infância de zero a seis anos.

Art. 2º

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente:

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.

Apesar do Plano Brasil sem Miséria ser coordenado e ter a gestão no âmbito do MDS, existe uma intenção de uma intrínseca intersectorialidade com

outros ministérios e secretarias especiais introduzindo na assistência social a verdadeira noção de articular as políticas sociais.

É preciso ver a Assistência Social na Seguridade Social, e numa perspectiva de Seguridade Social ampliada, não uma Seguridade Social apenas como aquela que está no âmbito da Constituição Federal, que limita a ideia de Seguridade à Saúde, Previdência e Assistência, mas uma perspectiva de Seguridade Social com um amplo campo de **proteção social**, que articula todos os direitos sociais previstos no Artigo 6º da Constituição Federal, o direito ao trabalho, o direito à habitação, o direito à moradia digna, o direito ao transporte coletivo com qualidade, o direito à educação, o direito à Previdência, à Saúde e à Assistência Social (BOSCHETTI, 2005, p.92, grifos nossos).

O Plano Brasil sem Miséria é justificável pelos dados do IBGE/CENSO 2010 que identificou 16,2 milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza com 84,4% em áreas urbanas, trata-se de um plano audacioso em um país em que se vive a regressão das políticas sociais.

No entanto, é condizente com a atual formulação de políticas de proteção social pois tem um recorte de renda, mas uma vez fragmentando e focalizando as ações nos mais pobres, contudo, considerar a qualidade dos serviços sociais prestados à população como o acesso aos serviços de saúde e educação.

Compreendemos também que o Plano Brasil sem Miséria estaria em conformidade com as propostas e discussão do novo-desenvolvimentismo que centraliza o debate na adoção de políticas e ações que tende a enfrentar a questão da desigualdade como questão de oportunidade no qual a pobreza é entendida como ausência de capacidades, portanto, os indivíduos devem procurar se habilitarem através do direito a uma oportunidade.

Essas ideias estaria sintonizada teoricamente com as formulações do economista indiano Amartya Sen que analisa a pobreza e a desigualdade social tomando como base duas dimensões: a questão econômica e de capacidades.

Sen (2000) tem a ideia de que crescimento econômico através do livre mercado tem a capacidade de proporcionar ao mesmo tempo bem estar social, no qual o mercado teria possibilidades de ofertar oportunidades sociais, o que

ele intitula de desenvolvimento com liberdade. É a teoria do desenvolvimento humano, no qual torna-se necessário potencializar as capacidades individuais para que se consiga uma mobilidade social baseada nos esforços pessoais de aquisição de capacidades, perdendo de vista as condições estruturais.

Assim, a ação pública via Estado seria necessário somente para assegurar oportunidades básicas e focalizadas nos indivíduos que necessitem de tais oportunidades para almejem suas capacidades individuais.

Deste modo, devem ser contemplados nos programas sociais ações que envolvam redução de desigualdade com distribuição de renda via políticas de renda mínima; promoção de políticas sociais voltadas a inserção econômica formal de segmentos da população de baixa renda através da estratégia educacional.

No Plano Brasil sem Miséria essa estratégia se dá através dos programas de qualificação profissional para aqueles com baixíssimos rendimentos na tentativa de minimizar as desigualdades e melhorar os rendimentos, como nova medida de enfrentamento da pobreza consolidada em políticas de inclusão por meios de mínimos sociais, políticas compensatórias dirigidas sempre aos mais pobres com o discurso do “empoderamento” destes.

Embora o enfoque, no atual governo, seja o enfrentamento à pobreza via rendimentos mínimos conforme mostra quadro a seguir.

QUADRO02: Investimento no Âmbito do SUAS/PBF. Brasil/2013.

SUAS	PBF
R\$ 8.251.082.97,00	R\$2.073.512.475,00

Fonte:MDS/SAGI/2013.

No que se refere a financiamento, percebemos ainda o investimento em oferta e expansão de serviços socioassistenciais alicerçados pela PNAS no âmbito do SUAS já preconizados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais do SUAS/2009.

Ainda no que se refere a financiamento SUAS e PBF através do Plano Brasil sem Miséria temos:

**QUADRO 03: Financiamento das Unidades CREAS/CRAS e PBF
Inseridos na Estratégia BSM. Brasil/2013.**

Orçamento 2012
CREAS – R\$ 313.754.864,00
CRAS - R\$ 560.440.800,00
PBF – R\$ 2.012.731.564,00

Fonte: MDS/SAGI(2013).

Percebemos uma tentativa de expansão das ações do SUAS, integrado também com a estratégia do Plano Brasil sem Miséria e podemos verificar alguns serviços implantados e em expansão no governo Dilma:

Implantados em 2011 os Centros de Referência Especializados de Assistência Social para População em Situação de Rua (CREAS POP) totalizando 90 unidades no território nacional. E em 2012 implantação de 19 unidades de centros-dia do serviço de proteção social especial para pessoa com deficiência, idosos e suas famílias.

**QUADRO 04: Unidades CRAS/CREAS Implantadas no Governo Lula e no
Governo Dilma Rousseff. Brasil/2013.**

Quantidade de CRAS/CREAS	2010 (Governo Lula)	2011(Primeiro ano Governo Dilma)
CRAS	6.801	7.475
CREAS	1.590	2.109

Fonte:MDS/SAGI (2013).

3.3 Continuidade do Enfoque na Política de Assistência Social dos Governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no que concerne aos princípios norteadores de Política Social na Contemporaneidade.

Vimos que a política de assistência social nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff teve um crescimento com certa expressão com forte fundamento na perspectiva de enfrentamento à pobreza e da desigualdade, com medidas e programas focalizados nas camadas mais pobres e tendo como principal eixo norteador os programas de transferência de renda.

As mudanças ocorridas no sistema de proteção social derivados, sobretudo, pela hegemonia do neoliberalismo teve e tem princípios norteadores das contra reformas implementadas, quais seja, a redução da responsabilidade pública na condução da política pública tornando esta reduzida a políticas sociais de combate à pobreza e destinada aos grupos pobres, através da focalização dos programas nos vulneráveis e em risco social.

Assim, a política social de assistência social vem trabalhando como proposta de delimitar o campo de atuação a proteger os vulneráveis desde a década de 1990, antes mesmo de se construir o arcabouço legal da PNAS de 2004 e da construção do SUAS.

É presente nos documentos governamentais a proposta de combate à pobreza e de centralidade nos conceitos de vulnerabilidade social e risco social.

Procura-se examinar, apenas, as políticas, programas e ações que promovam, consolidem ou garantam direitos sociais básicos e a igualdade de oportunidades, ofereçam defesa contra situações recorrentes de risco e dêem proteção social a grupos vulneráveis" (Brasil, Presidência da República, 1996, p. 2)

A configuração de uma nova política de assistência social definida na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, como política pública alicerçada nos direitos sociais básicos, tem como base a direção de ações aos setores vulneráveis segundo suas necessidades.

Congregando ações e programas sociais com características bem definidas a partir de um conjunto de transferências monetárias destinadas a pessoas ou famílias de mais baixa renda, na tentativa de combate à pobreza e a focalização nas condições de risco e vulnerabilidade social.

De tal modo que a construção da PNAS e a implementação do SUAS a partir do Governo de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff representam a materialização de ações e programas sociais com tais princípios até aqui estudados. Esses conceitos presente na política desde o governo FHC se materializam nas ações, programas e projetos e nos documentos que orientam a implementação da política.

No documento norteador de política de assistência social a PNAS de 2004 traz que existe uma relação dos sujeitos destinatários da assistência social e conhecer os riscos sociais e vulnerabilidades sociais que os envolvem.

Definindo em:

famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (BRASIL, 2004, p. 27).

Assim, conhecer os riscos e vulnerabilidades sociais são princípios presentes na política para implementar uma política de gestão ou administração dos riscos conforme nomeia Castel, riscos e vulnerabilidades derivados do contexto socioeconômico, mas analisados e entendidos como decorrência inevitável do desenvolvimento de uma sociedade industrial conforme pensa Beck.

De tal modo, as políticas e programastem serevelado mais como uma estratégia de sobrevivência das classes pauperizadas do que uma política de inserção.

No entanto, existe uma tendência de análise conforme aponta Gonçalves (2009) que nos governos de Lula e na atual conjuntura vem ocorrendo uma incipiente¹⁰ redução da desigualdade da renda no país, ainda que o Brasil figure como um dos maiores índices de desigualdade mundial, inclusive dentro da América do Sul.

Dentre os países do Mercosul, o Brasil apresenta o segundo maior índice de pobreza (24,9%) e indigência (7%), seguido pela Argentina (11,3% de pessoas pobres e 3,8% de pessoas em situação de indigência) e Uruguai (10,7% de pobres e somente 2% de indigentes) (BOSCHETTI, 2012, p.45).

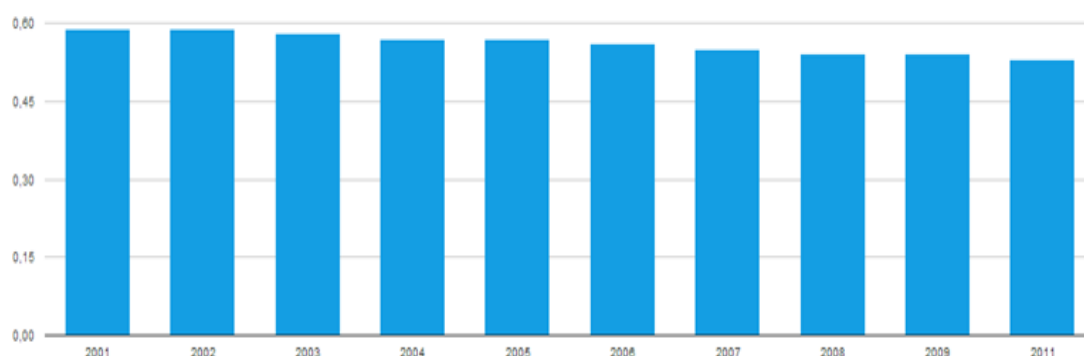
Embora, tem apresentado uma redução da desigualdade da renda conforme dados do Data Social a seguir¹¹, inclusive no painel da América Latina.

Os países que têm os maiores graus de desigualdade (acima da mediana regional) são os mesmos nas últimas duas décadas: Colômbia, Bolívia, Honduras, Brasil, Paraguai e Chile. Nesse período houve algumas mudanças de posição relativa: por exemplo, o Brasil passou da mais elevada desigualdade em meados dos anos 1990 para a quarta posição no painel na primeira década do século XXI (GONÇALVES, 2012, p.19).

¹⁰ Gonçalves(2012) utiliza essa expressão apoiado nos estudos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe e por entender que a análise da redução da desigualdade da renda se inseriu dentro da classe trabalhadora sem levar em conta dos rendimentos do capital (lucro, juro e aluguel), sem fazer a correlação devida entre capital *versus* trabalho.

¹¹Portal de dados e indicadores do MDS, com fonte do IBGE (através da Pnad)

**GRÁFICO 01:Índice Analítico de Medição da Desigualdade da Renda.
Brasil/2013.**



Fonte: MDS/SAGI (2013)

Reinaldo Gonçalves (2012) ao fazer uma análise comparativa da evolução da redução da desigualdade da renda no Brasil e na América Latina na primeira década do século XXI, entende que no governo de Lula ocorreu uma tendência de queda da desigualdade da renda e que tem como referenciais para crescimento o salário-mínimo real que diminuiu a diferença dos rendimentos dos salários dos trabalhadores qualificados e os de baixa qualificação que tem rendimento como referência ao salário mínimo e expansão dos gastos públicos sociais, por exemplo, através da transferência de renda destinada ao combate à pobreza.

O autor salienta alguns argumentos no que se refere à redução da desigualdade da renda no Brasil:

- A necessária governabilidade, ou seja, a busca de legitimidade do Estado para uma estabilidade política, algo tão necessário depois de um período crítico de crise institucional e exponencial aumento das questões sociais;
- A necessária hegemonia das classes dominantes. Através das políticas de redução da desigualdade da renda, de combate à pobreza como estratégia eleitoral. “Gastos públicos sociais focalizados, transferências e benefícios específicos transformaram-se em instrumentos eficazes de conquista de votos junto aos grupos sociais de menor renda” (GONÇALVES,2012, p.24).

No entanto, analisando qualitativamente em relação à redução da desigualdade de renda, torna-se necessário levar em conta que as pesquisas que revelam redução da desigualdade social expressam a distribuição de rendimentos da classe trabalhadora.

Geralmente são pesquisas de amostras de domicílios que analisam a redução da desigualdade baseada na renda no interior da classe trabalhadora, o que não eleva a pesquisa aos dados dos rendimentos do capital como juros e lucro.

Nesse contexto, como os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff são provenientes do mesmo bloco dirigente a opção de política social cumpre o mesmo determinante.

As políticas que permitiram uma redução na desigualdade da renda, não evocam mudanças estruturais, são referenciadas em gasto público social nos temas de desigualdade e pobreza a partir de políticas focalizadas assistenciais em detrimento de políticas com referenciais universais de acesso aos direitos sociais.

Ademais as políticas de transferência de renda como referência na redução da desigualdade da renda caracterizam-se pelo repasse intersalarial das camadas de trabalhadores mais remuneradas para as classes mais pauperizadas, portanto, sem repasse do capital ao trabalho.

Sobre o papel dos programas de transferência de renda no que se refere à desigualdade social, estudo recente de um pesquisador do Banco Mundial revela que o programa bolsa família não é capaz, sozinho, de retirar famílias dos níveis de pobreza extrema¹². Segundo o pesquisador, o que contribuiu para que 17 milhões de pessoas saíssem da pobreza extrema se deu através da renda obtida com o trabalho.

De acordo com a pesquisa, sem o aumento da renda através do trabalho, o que se conseguiu foi a redução do grau de extrema pobreza. Conforme dados do IBGE¹³, os considerados tecnicamente ex- miseráveis vivem sob

¹² Disponível em: <http://achadoseconomicos.blogosfera.uol.com.br/2013/02/04/sozinho-bolsa-familia-nao-elimina-miseria-diz-banco-mundial/> Acesso em: 22/02/2013.

¹³ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1225001-ex-miseraveis-vivem-de-maneira-precaria-mas-tem-o-que-comer.shtml> Acesso em: 22/02/2013

condições precárias, sem emprego, e os relatos mostram que o benefício tem melhorado apenas na questão da alimentação, evitando a fome.

Outra análise de uma estudiosa também elucidou o papel secundário que tem o programa de transferência de renda na elevação da renda no Brasil, revelando um aspecto diminuto no que se refere à diminuição da desigualdade social, conforme Paulani (2012),

Considerando a existência de cerca de 5,5 milhões de domicílios extremamente pobres e de outros 13,7 milhões de domicílios pobres, ou seja, domicílios em que a existência de renda monetária é praticamente nula, o aparecimento de uma renda monetária regular, mesmo que diminuta, acaba fazendo uma enorme diferença, reduzindo-se de fato o contingente dos extremamente pobres (que caem para 3,3 milhões de domicílios) e dos pobres (que caem para 9,3 milhões). Mas, no que tange à redução da desigualdade, o pequeno montante de recursos envolvido nos programas focalizados faz com que essa fonte de renda tenha uma participação muito pequena na renda domiciliar total, de modo que sua participação na redução da desigualdade no período 2001-2011 acaba sendo pouco maior que 10%.

As análises sublinham o enfoque no combate à pobreza por meio dos programas de transferência de renda, esquecendo-se das referências do trabalho, pelas condições que assumiu na contemporaneidade, de desemprego e precarização, reatualizando a segregação social no país, mas forma consenso ideopolítico sob as classes subalternas, pois atenua a face da pobreza. Tal consenso forma as bases da legitimidade política das classes dirigentes, servindo como fins dentro de um contexto eleitoral.

Conquanto tenha sido propalado um discurso de modelo de desenvolvimento social e econômico de redução dos níveis de pauperismo, percebe-se um aumento nas taxas de concentração de renda, de propriedade e, conseqüentemente, de poder econômico que tem constituído as bases das classes dirigentes.

O que sabemos é que para ocorrer uma redução da desigualdade social é necessário uma redistribuição de renda e participação das classes subalternas na riqueza socialmente produzida, ampliação dos direitos e universalização das políticas sociais a fim de estabelecer a reprodução das relações sociais.

Em relação aos gastos sociais podemos visualizar na tabela a seguir a evolução do orçamento no órgão gestor da política de assistência social, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Com destaque no crescimento exponencial nos dois últimos anos, explicável pela prioridade, conforme se verificou na tabela 01, com a ampliação no orçamento do programa Bolsa Família e no lançamento do Plano Brasil sem Miséria. O que só corrobora a tese de uma centralidade na assistência social via ações de enfrentamento à pobreza, porquanto nem a criação do SUAS elevou a dotação orçamentária como a atual estratégia de ações de combate à miséria via rendimentos mínimos.

**QUADRO 05: Evolução do Financiamento no Âmbito do MDS.
Brasil/2013.**

Despesa discricionária autorizadas

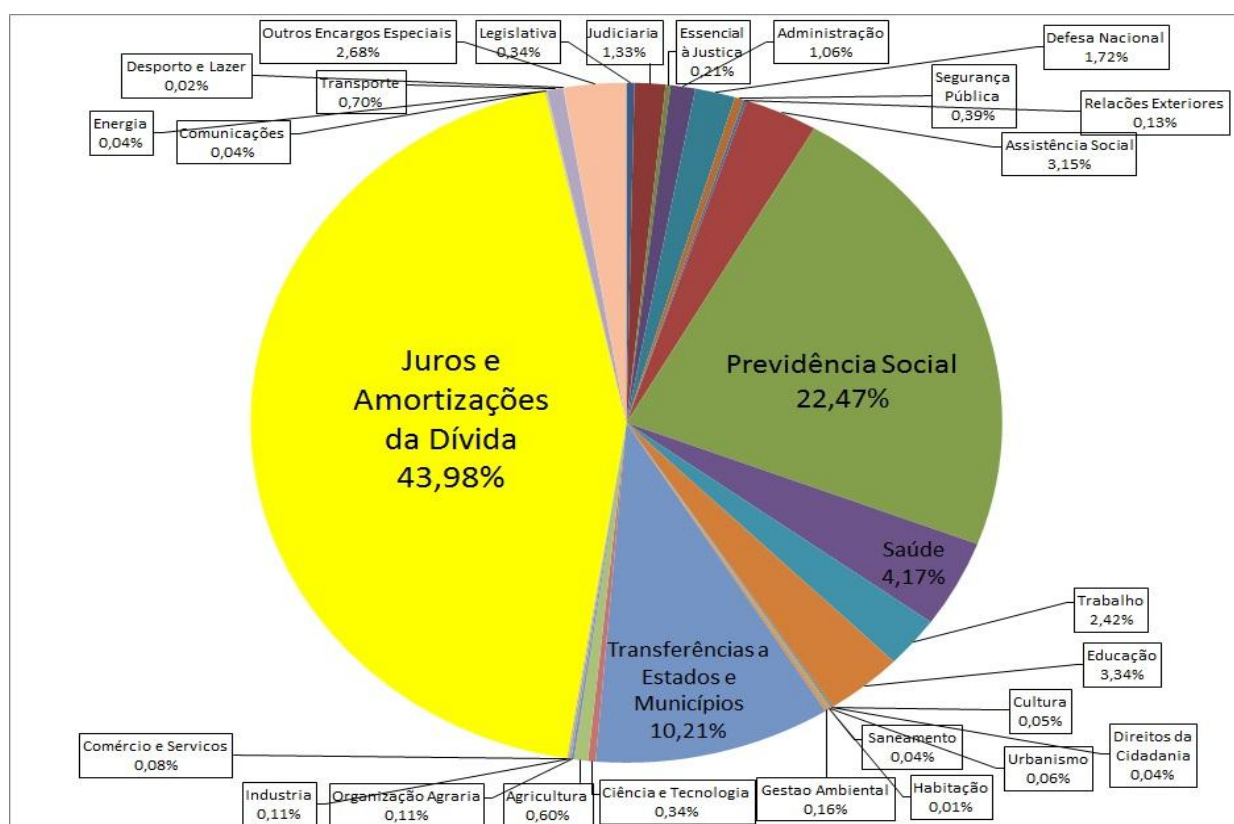
(R\$ milhões)

Órgão	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza	28.597.269	27.191.206	20.799.735	17.158.252	15.176.938	13.445.763	11.372.501

Fonte: MDS/SAGI (2013).

Para fazer um paralelo com o orçamento destinado a outras políticas e as prioridades da política macroeconômica adotada, visualizamos o gráfico elaborado pela organização auditoria cidadã¹⁴.

¹⁴ Dados obtidos através do site <http://www.auditoriacidada.org.br/>. Acesso em 08/03/2013.

GRÁFICO 02: Destinação do Orçamento Federal. Brasil/2013.

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida.

Em um cenário em que a proteção social brasileira vem investida de desresponsabilização e desfinanciamento do Estado no que concerne às respostas frente às expressões da “questão social” e apropriação privada de parte considerável do fundo público pelo capitalismo financeiro.

O que tem sido adotado e permitido nos anos 2000 são ações de combate à pobreza ao mesmo tempo em que ocorre o desmonte da seguridade social brasileira, com a crescente onda de privatização e sucateamento do serviço público de saúde.

A contrarreforma da previdência social permitindo a insidiosa expansão dos planos privados, destituindo toda proposta de direitos sociais e universalização dos mesmos, mas o que temos é uma proteção social regida e focalizada para os mais “vulneráveis e em risco social”, aos “excluídos” ou aos pobres que tem como fundamento central uma garantia parca de renda e capaz de propagar

uma redução nos níveis de redução do pauperismo e de desigualdade de renda, mas de caráter minimalista reduzindo parcialmente a miséria absoluta.

Concordamos assim com a observação de Boschetti (2012, p.46) quando avalia que os dados divulgados,

[...] não revelam a barbárie cotidiana vivida pela classe trabalhadora espoliada, sinalizam, contudo, que a pequena redução da pobreza, ainda que importante, não significa redução da desigualdade e nem expressiva melhoria nas condições de vida. Ou seja, as políticas econômicas e sociais que geram leve aumento de rendimentos não atacam as causas estruturais da desigualdade econômica e social.

A centralidade que a pobreza assumiu na programática sobre política social brasileira tem travado a dimensão de análise de pensar as políticas sociais com totalidade em relação aos direitos sociais e no qual é importante considerar, cada vez mais, as intencionalidades no desenvolvimento de políticas com esse viés focalizado e seletivo.

Podemos analisar os investimentos realizados em busca de um aprimoramento técnico nessas questões, o que vem permitindo subsidiar, por exemplo, uma maior identificação e caracterização sócio-econômica dos beneficiários como ocorreu com a implementação em 2007 do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, tal aprimoramento de desenvolvimento tecnológico permite um rigor de seletividade e focalização como também credibilidade e anunciados programas sociais regidos na ótica de enfrentamento à pobreza. O que permite recomendações por parte dos organismos internacionais no que se refere a adoção de políticas sociais com essas estratégias.

Concordamos com Mauriel (2012, p.181-182) posto que,

Há uma hipervalorização das análises técnicas da pobreza e as razões ultrapassam a busca da eficácia na implementação dos programas. Trata-se de uma forma particular de desapropriação cultural, política e simbólica, em que a questão social tem sido resignificada pela ação instrumental e por meio de códigos de um “novo” economicismo “solidário”. Esse produtivismo de dados, de avaliações, de registros intermináveis nas e das políticas sociais desconsidera compromissos históricos com a cidadania, especialmente no que se refere aos princípios constitucionais brasileiros.

Na verdade, as estratégias de políticas com essa abordagem tem representado uma gama de regulações econômicas, civil e política das classes subalternas, permitindo inclusive um menor risco de perturbação moral para as classes dominantes, ao mesmo tempo que insere precariamente as classes subalternas no eixo do padrão de acumulação.

Os programas de transferência de renda que tem relevado um efeito ideológico no que se refere ao impacto positivo que estes programas tem na base dos governos de centro-esquerda posto que ao intervirem junto às classes subalternas ganham legitimidade e governabilidade.

Através das transferenciais monetárias dirigidas às essas classes vem ocorrendo um falso poder de consumo, obviamente que as transferências monetárias aumentam o consumo dos mais pobres, mas para além do incentivo de tais programas, o acesso ao crédito e, conseqüentemente, um maior endividamento das famílias fazem parte do ritmo de crescimento de consumo das classes com menor rendimento, sem contudo esses processos interferirem na estrutura das desigualdades sociais.

Ao analisar as características da política de assistência social desenvolvida nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, percebemos um enfoque que corrobora com os processos de desmonte das políticas sociais iniciadas na década de 1990, com retração de direitos sociais formando um novo padrão de proteção social com duas vias: mercantilização dos serviços sociais, descaracterizando a noção própria de direito social e em contrapartida a focalização de políticas sociais voltadas aos vulneráveis e em risco com a propagação de ações destinadas à extrema pobreza via política de assistência social.

O que salienta um processo franco e aberto de desconstrução da Seguridade Social e eliminando o elo que a política de assistência social deve formar no escopo da Seguridade com outras políticas sociais.

Concordamos com as autoras que,

[...] estas políticas compensatórias e focalizadas, conceituadas como de enfrentamento à pobreza, são apoiadas, em geral, pelas classes dominantes. Note-se que as políticas sociais mais estruturadas, como a saúde, as aposentadorias, a educação, entre outras que os

governos neoliberais transformaram em serviços mercantis, são objeto de uma forte reação da direita continental, historicamente patrimonialista, oligárquica, e antirreformista, frente a qualquer iniciativa de universalização (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p.168).

Assim, as classes dominantes operam uma verdadeira reforma ideológica ao colocar no mesmo patamar interesses opostos, permitindo políticas voltadas aos segmentos mais pobres da sociedade, ou seja, compensar os efeitos deletérios de regressão social posto pelo desenvolvimento do capital que congregou crescimento exponencial do desemprego e expansão de relações de trabalho precárias que, ao mesmo tempo em que permite dar continuidade ao projeto macroeconômico em curso com a necessária reprodução social via assistência social, em especial através dos programas de transferência de renda, permite a manutenção da ordem vigente.

Sob esta perspectiva, aloja-se a despolitização das lutas e do caráter de classes das desigualdades sociais que passam a ser entendidas ora como exclusão, ora como evidência da desfiliação em relação à proteção estatal, ambas confluindo na defesa de estratégias de inserção – particularmente o acesso ao crédito e ao mercado consumidor –, permitindo que o existente se transforme em ideal, sitiando, assim, a construção de projetos sociais emancipatórios, posto que a manutenção da ordem, sem pobreza absoluta, deve se transformar no ideário social das classes subalternas (MOTA; AMARAL, PERUZZO, 2012, p.172-173).

Portanto, não é possível falar em ampliação de direitos sociais e universalização das políticas sociais com vista a emancipação política das classes, mas o que se coloca na atualidade é medidas de combate à pobreza que não tem elucidado uma organização nem tampouco uma consciência de classe, ficando isentos de rebatimentos a dinâmica própria de acumulação capitalista e os determinantes das desigualdades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia principal que perpassa este estudo vem na perspectiva de analisar o redirecionamento da política de assistência social na contemporaneidade no que se refere a concepção e formas de enfrentamento das expressões da “questão social”. A partir da tendência contemporânea de focalização na pobreza extrema em que o padrão de proteção social, sob a ótica do combate à pobreza, permite dar continuidade a privatização das políticas sociais e a centralidade que a política de assistência social ganha notadamente com os programas de transferência de renda, empiricamente observáveis nos dois últimos Governos de Luís Inácio Lula da Silva e início do Governo Dilma Rousseff.

A reorientação desta política configura-se nos anos 1990 e 2000, conforme cenário da crise estrutural do capitalismo impondo inflexões nas relações sociais e se insere no âmbito das reformas direcionadas as políticas sociais, conforme orientação neoliberal, mas que pretendem amenizar os efeitos de tais políticas. Os argumentos tecidos se relacionam com as perspectivas teóricas e o padrão de política social de assistência estabelecidos pelas organizações multilaterais aos governos.

Notadamente vivenciamos uma refuncionalização das políticas sociais que contemporaneamente conformam um novo sistema de “proteção social” dentro de um contexto de mercantilização das políticas sociais, pois aos que podem pagar (leia-se os que não estão na linha de pobreza) pelos serviços sociais terão que adquirir no mercado. Ocorre um desmonte da concepção de seguridade social no qual as políticas e programas sociais sofrem uma desestruturação com pouco investimento, perdendo seu caráter baseado em princípios universais de direitos. Pois a alternativa posta é o enfoque nos programas de transferência de renda como forma de enfrentamento às expressões da “questão social” de forma mais específica e focalizada na pobreza absoluta conforme orientação dos organismos multilaterais.

Consideramos como dimensão mais aguda da formatação da política de assistência social a adoção de enfrentamento às expressões da “questão social” através do combate à pobreza, que, além dos efeitos materiais na

reprodução das relações sociais e na forma e concepção de política, tem também flexões no sentido político-ideológico posto que mistifica a realidade com as alternativas de tentativa de minimizar a pobreza e miséria, mas perpetuar uma sociedade de mercado com um alarmante crescimento exponencial de concentração de renda.

Na tentativa de dar respostas ao exponencial aumento da pobreza e miséria, consequências da restauração do capital frente uma crise estrutural, forma-se uma estrutura que possibilite continuar com os processos de contrarreforma do Estado no qual as classes dominantes elegem como sistema de “proteção social” ações focalizadas e segmentadas em parcelas específicas das classes subalternas, os ditos vulneráveis ou em risco social. Assim, permite amenizar as contradições derivadas da riqueza socialmente produzida e não socializada.

Obviamente a perspectiva de combate à pobreza inserida nas ações de assistência social retiram a noção de pobreza e miséria fundamentada e pensada na lei geral de acumulação capitalista. A pobreza e miséria são reconvertidas na retórica dos organismos multilaterais em que suas causas são tomadas de um aparato ideológico pautado em bases liberais e naturalizantes, apenas caracterizando o aspecto fenomênico.

Assim, a pobreza e a miséria não teria nenhuma relação com os determinantes estruturais do sistema capitalista, justificando a “assistência” aos pobres que são os vulneráveis ou em risco social por questões éticas e morais. Para tanto, o enfrentamento à pobreza é dotado de um significado individualista perdendo a dimensão coletiva. No discurso ideopolítico o indivíduo pobre precisa ter acesso às oportunidades, via empreendedorismo, sob a formação do capital humano e social, o empoderamento e a atuação nas vulnerabilidades desses indivíduos.

Entendemos que a concepção de política de assistência social caudatária dessas convergências teóricas, políticas e ideológicas mistificam a ideia de um desenvolvimento, mas que, na verdade, elas significam muito pouco em termos estruturais. Ademais sinalizam também um regressão no que se refere às conquistas sociais, ou seja, os direitos sociais e a formatação de um padrão de proteção social com princípios universais, ainda que estas tenham como pano de fundo a busca de uma coesão social, de consenso de classes, mas

possibilitava uma prestação de serviços sociais públicos mesmo que não constituindo um efetivo Estado de bem-estar social.

Tentamos com este estudo absorver da análise das tendências contemporâneas de assistência social o caráter conservador e o poder ideológico desta sobre as classes subalternas, que são atendidas pelas formas de enfrentamento à pobreza absoluta e à miséria e pelo qual se inserem, de forma extremamente precária, na ordem socioeconômica através dos programas de transferência de renda.

Significa também o poder político e a hegemonia que permite dar continuidade à acumulação capitalista, em que pese a forma despolitizada e naturalizada que é entendida as contradições derivadas do modelo de produção, apropriação e distribuição da riqueza.

Sabemos que o enfrentamento à pobreza e à miséria extrema, necessariamente, perpassa pela forma de distribuição da riqueza socialmente produzida, que sob a ótica do capital é apropriada privadamente por pequena parcela detentores dos meios de produção sob a forma de exploração do trabalho. Logo, a lei geral de acumulação capitalista permite ao capital valorizar-se, ou seja, concentrar riqueza e produzir um exponencial processo de pauperização e miséria.

Com isso entendemos que nesta concepção de proteção social as políticas sociais não perpassam a ideia de prover as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e que a política de assistência social assume um papel centralizador, pois na atualidade a única programática e formatação possível de política social é aquela que segmenta e focaliza nos mais pobres entre os pobres, longe do viés universalista de proteção social, da perspectiva de direitos sociais e do acesso às riquezas socialmente produzidas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Assistência social, mobilização e educação popular.** In: O trabalho do/a assistente social no SUAS: Seminário nacional/Conselho Federal do Serviço Social- gestão atitude crítica para avançar na luta – Brasília: CFESS, 2011.

ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. **O elo perdido entre o trabalho e a seguridade.** In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H.T. (orgs.). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: Ed.34, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Crise do capital, fundo público e valor.** In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Política social no contexto da crise capitalista.** In: Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

BOSCHETTI, Ivanete. **Os custos da crise para política social.** In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento?** In: SALVADOR, Evilásio [et al.] (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo : Cortez, 2012.

_____. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.

_____. **Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS: Política de Recursos Humanos.** In: Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, CNAS/MDS, Novembro de 2005.

BRASIL, Presidência da República. **Uma estratégia de desenvolvimento social.** Brasília, 1996.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1993.

_____. **RESOLUÇÃO Nº. 154, de outubro de 2004.** Política Nacional de Assistência Social- PNAS. Brasília, 2004.

_____. **LEI Nº 10.689, de 13 junho de 2003.** Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.

_____. **LEI Nº 10.869, de 13 de maio de 2004.** Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

_____. **LEI Nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. **LEI Nº 12.817, de 5 de Junho de 2013.** Altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências.

CASTEL, Robert. **A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”.** Caderno CRH, Salvador, n.26/27, p.19-40, jan./dez.1997.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **As armadilhas da exclusão.** In: WANDERLEY, Lucia Bógus [et al.] (orgs.). Desigualdade social e a questão social. São Paulo: EDUC, 2011.

_____. **As transformações da questão social.** In: WANDERLEY, Lucia Bógus [et al.] (orgs.). Desigualdade social e a questão social. São Paulo: EDUC, 2011.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia de bem-estar.** In: MOTA, Ana Elizabete(org.). Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **O social-liberalismo e a globalização da “questão social”.** Apresentação de trabalho na IV Conferência Internacional "La obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI" 2008. Disponível em http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso08/conf4_castelob.pdf Acesso em 27/07/2013.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Perspectivas Econômicas da América Latina 2012: Transformar o Estado para o Desenvolvimento.** Santiago: OCDE/ONU, 2011.

CHESNAIS, François. **As contradições e os antagonismos próprios ao capitalismo mundializado e suas ameaças para a humanidade.** In: Revista Outubro, n.16, São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, 2007.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.** In: COUTO, Berenice Rojas [et al.]. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2011.

COUTO, Berenice Rojas [et al.]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2011.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para política social.** In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (orgs.). Gestão social: O que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

GOMES, Cláudia Maria Costa. **O caráter reificado da modalidade de enfrentamento da questão social no campo contraditório de negação e afirmação de direitos.** In: FORTI, Valeria; BRITES, Cristina. (orgs.) Direitos Humanos e Serviço Social: polêmicas, debates e embates. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

GONÇALVES, Reinaldo. **Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa.** In: SALVADOR, Evilásio [et al.] (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil.** In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S.; MIOTO, R.(orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **O novo ecletismo na política social brasileira: entre o “risco social” e a luta por direitos.** XII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. De 06 a 10 de dezembro de 2010.

IASI, Mauro Luis. **Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora.** In: SALVADOR, Evilásio [et al.] (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

IAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 2009.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MAURIEL, Ana Paula. **Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira.** In: MOTA, Ana Elizabete(org.). Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Capitalismo políticas sociais e combate à pobreza.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

MDS- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Bolsa Família – Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação.** Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2012.

MDS- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Cartilha o SUAS no Plano Brasil sem Miséria.** Disponível em:
<http://www.brasilsemiseria.gov.br/documentos> Acesso em 30/05/2013.

MÉSZÁROS, István. **Atualidade histórica da ofensiva socialista: uma alternativa radical ao sistema parlamentar.** São Paulo: Boitempo, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico – político ao Serviço Social brasileiro.** In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.* São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Assistência social em debate: direito ou assistencialização?** In: *O trabalho do/a assistente social no SUAS: Seminário nacional/Conselho Federal do Serviço Social- gestão atitude crítica para avançar na luta –* Brasília: CFESS, 2011.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela; PERUZZO, Juliane. **O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina.** In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.* São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Seguridade social em risco: desafios à consolidação dos direitos e à implantação do SUAS.** In: *Conferências e deliberações do XXXIV Encontro Nacional CFESS/CRESS 04 a 07 de setembro de 2005 - Manaus-AM.* Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2007.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social.** São Paulo: Cortez, 2011.

PAUGAM, S. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza.** São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PAULANI, Leda Maria. **A redução da desigualdade e os projetos em disputa. Plataforma Política Social. 2012.** Disponível em <http://www.jb.com.br/plataforma-politica-social/noticias/2012/11/02/a-reducao-da-desigualdade-e-os-projetos-em-disputa/> Acesso em 22/05/2012.

PNAD, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** IBGE, 2011.

PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2003. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana.** Lisboa: ONU/PNUD, 2003.

SALVADOR, Evilásio. **Crise do capital e o socorro do fundo público.** In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO JR., P. S. A. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa.** In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SANTOS, Mara Betânia Jales dos. **O trabalho do assistente social no SUAS: relações de trabalho e competências profissionais.** In: MOTA, Ana Elizabete. **As ideologias da contrarreforma e o serviço social.** Recife: UFPE, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SITCOVSKY, Marcelo. **Conciliações e contradições entre assistência social e trabalho: o impacto do bolsa família.** In: MOTA, Ana Elizabete. **As ideologias da contrarreforma e o serviço social.** Recife: UFPE, 2010.

SOARES, Barbara Cobo. **Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem estar**. Rio de Janeiro, UFRJ, Tese de doutorado, 2010.

SPOSATI, A. **Assistência Social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional- RBDC, n. 10- Jul./Dez. 2007.

_____. (Coord.) **Topografia social da cidade de João Pessoa**. Editora Universitária/UFPB. 2010.

TEXEIRA, Solange Maria. **Trabalho interdisciplinar nos CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza?** In: Textos & Contextos (Porto Alegre), v.9, n.2, p.86-297, ago./dez.2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/7032>. Acesso em: 06 de Jun.2011.

TRICARICO, A. **Banco Mundial, riscos e previdência social**. IN: Observatório da Cidadania, 2007. p. 44-48.

