

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**LIDIANE RAMOS LEAL**

**O DIREITO SOCIOASSISTENCIAL E AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA**

**FLORIANÓPOLIS/SC  
2010/2**

**LIDIANE RAMOS LEAL**

**O DIREITO SOCIOASSISTENCIAL E AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beatriz Augusto de Paiva

**FLORIANÓPOLIS/SC  
2010/2**

**LIDIANE RAMOS LEAL**

**O DIREITO SOCIOASSISTENCIAL E AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Florianópolis, 08 de dezembro de 2010.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beatriz Augusto de Paiva  
Orientadora

Assistente Social Msc. Dilceane Carraro  
1<sup>a</sup> Examinadora

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliete Cibele Cipriano Vaz  
2<sup>a</sup> Examinadora

Dedico esse trabalho à memória de meu avô, Secundino Altino Ramos, minhas homenagens e saudades.

E a minha avó Maria José Ramos, porque eu te amo com toda a intensidade dos meus sentimentos.

E vocês me ensinaram que “É preciso amor pra poder pulsar. É preciso paz pra poder sorrir”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Trecho da música: **Tocando em Frente**. Composição: Almir Sater e Renato Teixeira.

Sinhá Vitória fazia contas direito: sentava-se na cozinha, consultava montes de sementes de várias espécies, correspondentes a mil-réis, tostões e vinténs. E acertava. As contas do patrão eram diferentes, arranjadas a tinta e contra o vaqueiro, mas Fabiano sabia que elas estavam erradas e o patrão queria enganá-lo. Enganava. Que remédio? Fabiano, um desgraçado, um cabra, dormia na cadeia e agüentava zinco no lombo. Podia reagir? Não podia. Um cabra. Mas as contas de sinhá Vitória deviam ser exatas. Pobre de sinhá Vitória. Não conseguiria nunca estender os ossos numa cama, o único desejo que tinha. Os outros não se deitavam em camas? Receando magoá-la, Fabiano concordava com ela, embora aquilo fosse um sonho. Não poderiam dormir como gente. E agora iam ser comidos pelas arribações<sup>2</sup>.

Abomináveis na grandeza  
Os reis da mina e da fornalha  
Edificaram a riqueza  
Sobre o suor de quem trabalha.  
Todo o produto de quem sua  
A corja rica o recolheu  
Querendo que ele o restitua  
O povo quer só o que é seu<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Graciliano Ramos. **Vidas secas** (2002 p.113).

<sup>3</sup> Música: Pierre Degeyter. Letra: Eugene Pottier. **Internacional**.

## RESUMO

O principal objetivo desse Trabalho de Conclusão de Curso – TCC é analisar o PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF tendo como foco suas condicionalidades exigidas, conhecendo as discussões acerca do tema e indagando sobre sua configuração como direito socioassistencial. Nesse propósito o estudo em tela buscou compreender a trajetória histórica da política de proteção social na América Latina, a fim de responder tal reflexo no Brasil. Contextualizamos o campo da política pública de assistência social, de maneira a problematizamos as políticas sociais numa dimensão de totalidade, tomando a perspectiva da luta de classes pelo excedente econômico como eixo de análise. Para compreender tal conjuntura apresentamos a especificidade da dependência no capitalismo latino-americano, onde constatamos que os países da América Latina foram subordinados a economia europeia e estadunidense, fato que ocasionou um desenvolvimento desigual, onde a concorrência igualitária entre os países não poderia concretizar-se, tornando a América Latina dependente da economia externa. Assim sendo, concluímos com o presente estudo que o PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF é viabilizado de forma contraditória a lógica do direito, qual seja: a política de assistência social como um direito não contributivo, ou incondicional a quem dela necessitar. Sendo a focalização das políticas de proteção social uma estratégia do Estado para manter intacta sua autonomia política. Apresentamos com o presente estudo que se faz necessário e urgente um modelo voltado ao protagonismo popular para que supere a mera aplicação de políticas fragmentadas e paliativas, a fim de rompermos impiedosamente com os imperativos que nos tornam submissos a ordem vigente. O referencial teórico metodológico partiu essencialmente da perspectiva materialista dialética em sintonia com o pensamento crítico das ciências sociais latino-americanas. Nesse sentido, os principais autores estudados, entre outros não menos importantes, foram: Ruy Mauro Marini, Florestan Fernandes, José Paulo Netto, Marilda Vilela Iamamoto, Ana Elizabete Mota e Beatriz Augusto de Paiva.

Palavras-Chave: América Latina; Política de Assistência Social; Condicionalidades; Universalidade de Acesso.

## LISTA DE SIGLAS

BM	Banco Mundial
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## LISTA DE TABELAS

Tabela1: Porte do Município e Número Mínimo de CRAS por Famílias Referenciadas.....	62
Tabela 2: Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70.....	70
Tabela 3: Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por pessoa.....	71
Tabela 4: Área, Usuários e Compromissos.....	85

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 A PAUPERIZAÇÃO LATINOAMERICANA E A SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO: O CONTEXTO ESTRUTURAL DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>16</b>
2.1 Capitalismo Monopolista e a questão social na América Latina.....	16
2.2 Contexto latino-americano e as diretivas do Banco Mundial.....	27
2.3 A agenda da assistência social frente à superexploração do trabalho.....	32
<b>3 O CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTEXTOS E CONCEPÇÕES.....</b>	<b>35</b>
3.1 “Quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção?” .....	35
3.2 Anos 1980 em um breve contexto histórico.....	43
3.3 A referência política do direito socioassistencial: a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.....	55
<b>4 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS PARA A GARANTIA DE DIREITOS.....</b>	<b>59</b>
4.1 Política Nacional de Assistência Social – PNAS: concepção.....	59
4.2 Sistema Único de Assistência Social – SUAS: desenho e inovações .....	66
4.3 Programa Bolsa Família – PBF: a massificação da transferência de renda.....	67
4.3.1 Condicionalidades na área da Saúde.....	78
4.3.2 Condicionalidades na área da Educação .....	80
4.3.3 Condicionalidades na área da Assistência Social .....	82
4.4 As Condicionalidades do PBF em debate .....	83
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>96</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema tratado no presente trabalho é parte do estudo que se dedica a elaborar uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais, num diálogo com o debate acerca da configuração dos diferentes sistemas de proteção social <sup>4</sup> da região. Neste caso, aborda prioritariamente a configuração do PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF e suas características na relação com os usuários da política pública de assistência social, tomando a situação brasileira como alvo de análise.

Vale ressaltar que o presente estudo é um recorte da pesquisa *Família e Participação Popular: Antinomias dos Modelos de Proteção Social na América Latina*, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Beatriz Augusto de Paiva, junto ao Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal de Santa Catarina – IELA/UFSC.

A escolha do objeto justifica-se pela notória complexidade que o PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF apresenta na atual conjuntura do país, e o reflexo em toda a América Latina, haja vista que o mesmo é considerado um dos maiores programas de transferência de renda em curso no mundo. Embora integrante da agenda das organizações multilaterais, partilhamos do entendimento de que esses programas decorrem da urgente necessidade de resposta à classe trabalhadora pelo Estado capitalista frente ao histórico descaso e descomprometimento público com a segurança de renda da população, no contexto das imprescindíveis garantias sociais para com esta. Nesse sentido, o estudo busca também entender e explicar as

---

<sup>4</sup> Proteção social é um conceito amplo que, desde meados do século XX, abrange a seguridade social (ou segurança social), o asseguramento ou garantias à seguridade e políticas sociais. A primeira constitui um sistema programático de seguranças contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam de forma negativa a vida dos cidadãos. O asseguramento é no sentido de viabilizar as regulamentações legais no objetivo de garantir a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma forma de política pública com o propósito de concretizar o direito social a seguridade social, por intermédio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Assim sendo, a proteção social não é sinônimo de tutela, nem tão pouco deverá estar sujeita a arbitrariedades, bem como a política social – parte integrante do amplo conceito de proteção social – poderá também receber a denominação de política de proteção social (PEREIRA, 2008, p. 16).

políticas sociais na sua totalidade, fazendo menção ao debate sobre a luta de classes pelo excedente econômico.

Tratando especificamente de um benefício no campo da política da assistência social, percebe-se um grande movimento em prol de medidas neoliberais e conseqüentemente coercitivas, onde o usuário, para ter garantido seu direito, necessariamente precisa se submeter a cumprir algumas condições que, em muitas ocasiões, são direitos que deveriam já ter sido garantidos aos usuários. No entanto, em função de uma série de circunstâncias, esses direitos remetidos a condicionalidades são reconfigurados como uma contrapartida para que ele venha a acessar o seu direito <sup>5</sup>. Há a nosso ver uma contradição fundamental nesta concepção que merece ser problematizada, uma vez que indica conhecidos estigmas e mistificadas concepções acerca do direito incondicional.

No Brasil, o PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF foi criado em 2003, com a perspectiva de transferência de renda, além de possuir algumas condicionalidades no sentido de acesso à educação e saúde dos usuários. Vale lembrar que essas condicionalidades são viabilizadas aos usuários de acordo com o modelo proposto por cada gestão municipal.

O sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome<sup>6</sup> faz a seguinte definição acerca da categoria condicionalidade, “as condicionalidades são os compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e

---

<sup>5</sup> O foco do presente trabalho não é analisar o exercício profissional, mas faz-se muito interessante inserir um trecho escrito por Guerra (2009), “Como profissão interventiva no âmbito das chamadas “expressões da questão social”, o reconhecimento profissional advém da resolutividade dessa intervenção, o que exige respostas em nível imediato, emergencial (...). Nessas respostas impera a exigência de atendimento as demandas que chegam a profissão, de modo que se aspira ao alcance dos fins, mas não se impõe, na mesma medida, em nível imediato, uma reflexão ético política sobre os meios utilizados para isso. A desconsideração das relações meios e fins (em como responder e com que meios), mais ainda, a ruptura entre meios e fins (não importam os meios, desde que se alcancem os fins) resultam numa prática focal, pontual, imediatista, instrumental. Neste nível de resposta – a que tem possibilidade de resolutividade imediata -, a única alternativa possível é a *que toma como objeto o sujeito*, visando operar mudanças comportamentais, culturais, ideológicas na vida do usuário via prática disciplinadoras e de mudanças comportamental (GUERRA, 2009, p. 83)”. Sendo assim, entendemos que os tipos de respostas esperadas do assistente social seja no âmbito moralizador, de caráter psicologizante e reprodutora das relações sociais. Não questionando-se o sistema e a estrutura da sociedade capitalista, as únicas respostas são direcionadas ao ajustamento dos sujeitos, sua adaptação e/ou suposta ressocialização (GUERRA, 2009, p. 83).

<sup>6</sup> [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acesso dia 30 de junho de 2010.

Assistência Social assumidos pelas famílias e que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício do Bolsa Família.” Entre outras questões, percebe-se a tendência de encaminhar para a família uma responsabilidade conjunta com o Estado, que não necessariamente, é analisada como um direito. O programa ainda estabelece a necessidade de acompanhar as famílias que descumprem essas condições.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias e do poder público. O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br))<sup>7</sup>.

Desta forma, destaca-se a necessidade de analisar as ambigüidades da noção de condicionalidade na política de Assistência Social, uma vez que em caso de não cumprimento da mesma o usuário perde seu direito de ter acesso ao programa.

O modelo de proteção social apresentado revela visivelmente o que é denominado de matricialidade sociofamiliar e, com base nesse cenário, cabe observar se a estruturação da política de assistência social assentada na família como instrumento fundamental pode contribuir e como para o desenrolar do processo de subalternidade.

Sendo assim, a questão que motiva a pesquisa é reposicionar algumas características – no campo das determinações estruturais e da concepção - em que foram criados os mecanismos de controle adotados no país com o propósito de viabilizar os direitos já assegurados via legislação e, a partir de então, analisar esses posicionamentos.

Nesse horizonte percebe-se a relevância da investigação e da discussão sobre esse cenário mencionado, no propósito do estabelecimento do caráter protagônico das massas, e de acordo com a necessidade de pensar a política social para além de uma estratégia de acomodação de conflitos resultante da acumulação

---

<sup>7</sup> Acesso em 01 de dezembro de 2009.

capitalista, ou seja, na perspectiva de evidenciar a necessidade de privilegiar o potencial emancipatório das massas envolvidas nessa disputa política pelo excedente econômico negado a maioria da população.

O objetivo central por onde plasma a presente pesquisa é analisar o PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF tendo como foco as CONDICIONALIDADES exigidas, indagando sobre sua configuração como direito socioassistencial. Desse modo, os objetivos específicos buscam:

- Problematizar as políticas sociais numa dimensão de totalidade, tomando a perspectiva da luta de classes pelo excedente econômico como eixo de análise;
- Apresentar a especificidade da dependência no capitalismo latino-americano;
- Contextualizar o campo da política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social;
- Sintetizar as características do PBF, tendo em vista sua configuração como direito;
- Conhecer as discussões acerca da categoria condicionalidade.

Para que tal objetivo seja alcançado propõem-se realizar uma pesquisa bibliográfica, tendo em vista a necessidade de conhecer o debate e as concepções teóricas que podem contribuir para uma maior e mais precisa interpretação do tema.

O referencial teórico - metodológico partirá essencialmente da perspectiva materialista – dialética, em sintonia com o pensamento crítico das ciências sociais latino-americanas. Para Konder (2008, p. 7-8) dialética “é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação”. Optou-se por esse método de pesquisa por entender que necessariamente as políticas públicas devem ser analisadas como um todo, tendo em vista seu caráter contraditório.

Conforme o pensamento de Guerra, reconhecer a contradição exige a adoção de um referencial teórico que vá além das respostas imediatas da vida cotidiana - a aparência e as fragmentações da realidade social - e que a tome como uma

totalidade composta por totalidades parciais em permanente transformação<sup>8</sup> (GUERRA, 2009, p. 86). Aprofundando este caminho Konder afirma:

(...) a visão de conjunto – ressalve-se é sempre provisória e nunca pode pretender esgotar a realidade a que se refere. A realidade é mais rica do que o conhecimento que temos dela. Há sempre algo que escapa às nossas sínteses; isso, porém, não nos dispensa do esforço de elaborar sínteses, se quisermos entender melhor a nossa realidade. (...) E é essa estrutura significativa – que a visão de conjunto proporciona – que é chamada de totalidade (KONDER, 2008, p. 36).

Ressalta-se ainda a necessária articulação entre a análise bibliográfica e uma pesquisa documental exploratória, enquanto ferramenta base para contextualização da política de assistência social. Sendo assim, será feito o estudo da bibliografia relevante sobre a temática transferência de renda e suas condicionalidades, bem como a sistematização e análise de dados e informações dos modelos de proteção social no Brasil. Ou seja, para cumprir o objetivo proposto será necessário seguir tais procedimentos, quais sejam:

- Levantamento e estudo da bibliografia e documentos acerca da seguridade social.
- Diagnóstico da política social na conjuntura atual.

Entende-se que as ações da política de assistência social modulam estratégias já testadas e não muito eficazes, se tomarmos como parâmetro a satisfação das necessidades básicas, conforme estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e corretamente formulada por Pereira (2008). Ao atribuírem à família a casualidade da condição de vulnerabilidade social, sem realizar um debate realmente crítico acerca dos processos de subalternização e de dominação que permeiam a classe trabalhadora em sua luta constante pela

---

<sup>8</sup> “Totalidade é, em primeiro lugar, a unidade concreta de contradições interatuantes; em segundo lugar, a reatividade sistemática de toda totalidade, tanto para cima quanto para baixo (o que quer dizer que toda totalidade é constituída por totalidades subordinadas a ela e também que, ao mesmo tempo, ela é sobredeterminada por totalidades de maior complexidade...); e, em terceiro lugar, a relatividade histórica de toda totalidade, ou seja, que o caráter de totalidade de toda totalidade é dinâmico, mutável, sendo limitado a um período histórico concreto, determinado” (LUCKÁCS, in NETTO, 1989:32 *apud* GUERRA, 2009, p. 86).

sobrevivência e pelos direitos, o novo desenho do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, onde os benefícios socioassistenciais são organizados na retaguarda da proteção básica, pode reproduzir a estigmatização deste polêmico direito social e de sua população sujeito de direitos.

Visando contribuir para a reflexão desta importante área de política pública apresentamos esta monografia, com a expectativa de que o debate aqui sintetizado possa ser fonte de discussões e novos estudos futuramente.

## 2 A PAUPERIZAÇÃO LATINOAMERICANA E A SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO: O CONTEXTO ESTRUTURAL DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1 Capitalismo Monopolista e a questão social na América Latina

Uma nova utopia – a de uma sociedade civil igualitária sob o capitalismo?  
É evidente que não.  
O melhorismo só toma conta das cabeças radicais movidas pela fantasia<sup>9</sup>.

As políticas sociais no sentido de intervenção estatal têm suas origens não somente na transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, mas também - em profunda ligação com isso – pelas lutas políticas que ganham notoriedade nos processos de ampliação dos direitos sociais, ocorrido na passagem do século XIX para o XX (PAIVA e OURIQUES, 2006, p. 167).

Segundo Netto (2005, p. 20), o que é relevante analisar é que a formação da organização monopólica obedeceu a necessidade de viabilizar um objetivo primário: “o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados”<sup>10</sup>. Nesse sentido, a organização monopólica introduz na sociedade capitalista vários fenômenos, quais sejam,

a) Os preços das mercadorias (e serviços) produzidas pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; b) as taxas de lucro tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa *média* de lucro e a tendência ao subconsumo; d) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil

---

<sup>9</sup> FERNANDES 1985, p. 49.

<sup>10</sup> “Confrontando com o aumento da composição orgânica do capital e com os riscos crescentes da amortização do capital fixo, numa época em que as crises periódicas são consideradas inevitáveis, o capitalismo dos monopólios visa, antes de mais nada, preservar e aumentar a taxa de lucro dos trustes.” (MANDEL, 1969, 3:94 *apud* NETTO, 2005, p. 20).

(logo a taxa de lucro que determina a opção do investimento se reduz); e) cresce a tendência a economizar trabalho “vivo”, com a introdução de novas tecnologias; f) os custos *de venda* sobem, com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado – o que, por outra parte, diminui os lucros adicionais dos monopólios e aumenta o contingente de consumidores improdutivos (contrarrestando, pois, a tendência ao subconsumo) (NETTO, 2005, p.20-21).

Assim sendo, a “livre concorrência” é convertida em uma luta insistente entre os grupos monopolistas e entre eles e os outros, nos setores ainda não monopolizados – onde a monopolização reorganiza a divisão internacional capitalista do trabalho, originando as chamadas políticas neocolonialistas. Na idade do monopólio, para além “da preservação das condições externas da produção capitalista, a organização estatal incide na organização e na dinâmica econômicas *desde dentro*, e de forma contínua e sistemática”. Ou seja, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado “imbricam-se organicamente” as suas funções econômicas. (NETTO, 2005, p. 23-25).

O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionada para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções (NETTO, 2005, p. 25).

Segundo Iamamoto (2008), a economia brasileira relacionou-se com a expansão monopolista de acordo com a forma típica que assumiu na periferia dos centros mundiais. As grandes corporações, atuando diretamente ou por intermédio de filiais, aparecem aqui quase simultaneamente ao seu aparecimento nas economias centrais. Na década de 1950 a economia brasileira já não busca apenas intensificar o crescimento monopolista no exterior: “ela já se incorpora a esse crescimento, aparecendo, daí em diante, como um de seus pólos dinâmicos na periferia” (FERNANDES, 1975, p. 255-256 *apud* IAMAMOTO, 2008, p. 130-131).

Tendo claro que o Estado permanece submisso à lógica do capitalismo monopolista, tendencialmente percebe-se a articulação entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. Nas palavras de Netto, “o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comitê executivo” da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto das

condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista” (NETTO, 2005, p.26).

Pela dinâmica contraditória, o capitalismo monopolista cria condições onde o Estado a ele subordinado na busca pela legitimação política por intermédio da estratégia pautada na democracia<sup>11</sup>, precisa responder as demandas das classes subalternas. A garantia dos direitos sociais no capitalismo é improvável, e ainda mais distante nas condições de periferia do sistema capitalista mundial. Segundo, Paiva e Ouriques (2006),

A captura da luta de classes pela lógica dos ganhos legais no campo das políticas sociais é fruto, portanto, de um incipiente estágio da luta de classes, que precisa ser reconhecido como tal, ainda que a consciência liberal que domina os intelectuais e parte importante dos movimentos sociais tente escamotear tal renúncia como uma conquista da *cidadania* (PAIVA e OURIQUES, 2006, p. 167).

Nessa nova fase da regulação capitalista, a política social é uma estratégia usada como um mecanismo que busca socializar os custos da reprodução da força de trabalho para a sociedade. Devido a instigação da luta de classes, a política social tornou-se uma medida não somente necessária, mas sobretudo possível, tendo em vista a expansão da extração da mais-valia, o que a torna fundamental

---

<sup>11</sup> No artigo “O enigma da democracia em Marx”, de Thamy Pogrebinski (2006), a autora apresenta que a democracia marxiana é uma resposta para os problemas levantados pelas formas políticas. Assim sendo, o maior problema para Marx diz respeito a contradição entre o Estado e a Sociedade Civil. Os dois extremos reais não admitem mediação, tendo em vista a relação de subordinação ou dependência da sociedade civil para com o Estado. No entanto, a concepção de democracia foi modernamente concebida na forma de um Estado democrático, uma espécie de aliança entre os dois extremos. Para Marx todas as formas de Estado que trazem a democracia como sua verdade são falsas, pois não são democracia, são somente os frutos da alienação política. A verdadeira democracia não se identifica com nenhuma forma de Estado, pois se insurge em oposição a elas e contra elas. Por isso, o pressuposto do pensamento político em Marx é que a contradição entre o Estado e a sociedade civil deve ser superada, afim de que possamos conhecer o verdadeiro significado da palavra democracia. Conforme corretamente formulado por Florestan Fernandes (1979, p.7) “[...] a democracia típica da sociedade capitalista é uma *democracia burguesa*, ou seja, uma democracia na qual a representação se faz tendo como base o regime eleitoral, os partidos, o parlamentarismo e o Estado constitucional. A ela é inerente forte desigualdade econômica, social e cultural com uma alta monopolização do poder pelas classes possuidoras-dominantes e por suas elites. A liberdade e a igualdade são meramente formais, o que exige, *na teoria e na prática*, que o elemento autoritário seja intrinsecamente um componente estrutural e dinâmico da preservação, do fortalecimento e da expansão do “sistema democrático capitalista”.”

para o aproveitamento produtivo do excedente econômico a ser valorizado (PAIVA E OURIQUES, 2006, p.168).

Como uma maneira de garantir os projetos monopolistas, o Estado viabiliza rasas políticas de proteção social, com o propósito de manter o trabalhador na sua lógica de submissão e com condições sociais de ser funcional ao sistema. Dessa forma, o trabalhador é encaminhado a acessar ínfimos direitos que foram conquistados por intermédio da luta de classes e assim ele é remetido a sentir-se um cidadão<sup>12</sup> de direitos, no entanto, essas políticas são viabilizadas conforme os interesses do Estado.

O Estado - enquanto instância da política econômica do monopólio – conforme corretamente indicada por Netto (2005) é obrigado não somente a garantir continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas junto a isso é empurrado (e o realiza principalmente por intermédio dos sistemas de previdência e assistência social) a regular a sua adequação a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade de ocupação sazonal, bem como a viabilizar mecanismos gerais que obriguem a sua mobilização e permanência na direção das necessidades e projetos do monopólio (NETTO, 2005, p. 27).

Nas economias centrais, assegurar os mecanismos de reprodução social significa, juntamente com outros aspectos, “manter o salário dentro dos parâmetros aceitáveis à reprodução do capital, e ao mesmo tempo criar um mercado potencial onde o excedente possa ser realizado, nos limites objetivos da ordem burguesa” (PAIVA E OURIQUES, 2006, p. 168). Dessa forma, as políticas sociais desenvolvem um papel estratégico no sentido de manter os esquemas de coesão social, ao mesmo tempo que contribuem para a organização do mercado capitalista, ao buscar

---

<sup>12</sup> “O indivíduo configurado como cidadão é, em geral, concebido ou representado como titular de direitos e obrigações em virtude do seu reconhecimento jurídico e moral objetivado nas instituições da ordem social e política vigente, isto é, ele é concebido como integrado ou em vias de se integrar à ordem. A sociedade, o Estado e suas instituições apresentam-se transfigurados como se fossem personalidades naturalmente dotadas de consciência coletiva que condicionam, constroem e regulam moral e juridicamente os indivíduos e grupos sociais, acima ou independentemente destes, como força exterior e estranha. A existência da própria ordem social desigualmente dividida entre seus membros pode então ser apreendida como um ser constante e imutável, embora esses membros transfigurados em cidadãos sejam dotados de direitos relativamente mutáveis conforme as circunstâncias.” (ABREU, 2008, p.318).

viabilizar a participação dos trabalhadores enquanto consumidores. Segundo Marini (2000),

Nascida para atender as exigências da circulação capitalista, cujo eixo de articulação está constituído pelos países industriais e centrado então sobre o mercado mundial, a produção latino-americana não depende, para a sua realização, da capacidade interna do consumo. Opera-se assim, do ponto de vista de país dependente, a separação de dois momentos fundamentais do ciclo do capital – a produção e a circulação de mercadorias – cujo efeito é fazer que apareça de maneira específica na economia latino-americana a contradição inerente à produção capitalista em geral, isto é, a que opõe o capital e o trabalhador enquanto vendedor e comprador de mercadorias<sup>13</sup> (MARINI, 2000, p. 132).

A política social do Estado burguês no capitalismo monopolista<sup>14</sup>, formando a sua intervenção contínua, sistemática e estratégica sobre as sequelas da “questão social”, que viabiliza a indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada. Por intermédio da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista visa administrar as expressões da questão social de maneira a responder às demandas da ordem monopólica conformando, pela firme fixação que advém de categorias e setores cujas demandas incorporam sistemas de consensos variáveis, mas operantes. (NETTO, 2005, p. 30)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> MARX *apud* MARINI, 2000, p.132. El capital, II, XVI, III, “Contradição do regime de produção capitalista: os operários como compradores de mercadorias são importantes para o mercado. Mas, como vendedores de sua mercadoria – a força de trabalho – a sociedade capitalista tende a reduzi-los a preço mínimo”.

<sup>14</sup> “(...) só é possível pensar em política social *pública* na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista” (NETTO, 2005, p. 30 grifo do autor).

<sup>15</sup> Faz-se importante lembrar que “a conexão entre política social e Serviço Social no Brasil surge com o incremento da intervenção estatal, pela via de processos de modernização conservadora no Brasil (BEHRING, 2003), a partir dos anos 1930. Essa expansão do papel do Estado, em sintonia com as tendências mundiais após a grande crise capitalista de 1929, mas mediada pela particularidade histórica brasileira, envolveu também a área social, tendo em vista o enfrentamento das latentes expressões da questão social, e foi acompanhada pela profissionalização do Serviço Social, como especialização do trabalho coletivo. Há, portanto, um vínculo estrutural entre a constituição das políticas sociais e o surgimento dessa profissão na divisão social e técnica do trabalho. (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p.13)”. Certamente, o surgimento do Serviço Social merece uma análise mais profunda, mas, essa citação se propõe a fazer somente uma breve contextualização da profissão no processo analisado.

A ligação entre políticas sociais públicas e o processo de regulamentação da força de trabalho apresenta a base da lógica capitalista, que é o controle das relações sociais de produção, seja no campo ideológico ou político, seja no nível de dominação econômica em si. Nesse sentido, “existe um vínculo genético entre as políticas sociais no capitalismo e os processos de legitimação que o Estado e as classes dominantes programam junto às classes assalariadas” (PAIVA e OURIQUES, 2006, p. 169).

Esse controle das classes dominantes e do Estado para com a classe trabalhadora é uma maneira de administrar as decorrências da questão social de forma que o usuário dos serviços públicos se perceba enquanto contemplado no sentido da proteção social. Sendo assim, o usuário é capturado pela ideologia burguesa e conduzido a permanecer na sua posição de subalterno ao sistema, o que o leva a acreditar inclusive que a sua participação na gestão do modelo de proteção social é insuficiente ou que mesmo não seria possível dada as circunstâncias, sob pena de ser coagido pelo próprio Estado.

“A debilidade histórica da democracia no Brasil”, expressa no fortalecimento do Estado e na subalternidade da sociedade civil, é acentuada com o uso de instrumentos coercitivos por parte do Estado restringindo a participação política e o exercício da cidadania para os setores majoritários da população, “derivando em uma rede de relações autoritárias que atravessa a própria sociedade civil “incorporada” pelo Estado” (IAMAMOTO, 2008, p.134).

As análises marxistas apresentam a política social como um fenômeno contraditório, tendo em vista que de forma paralela atende positivamente a classe trabalhadora, viabilizando ganhos reivindicados na luta constante contra o capital, e é funcional ao sistema capitalista ao passo que viabiliza condições para que o oprimido continue sendo explorado.

A natureza orgânica das políticas sociais para a funcionalidade da ordem capitalista não lhe oculta o potencial estratégico, na posição de primordial suporte do processo de saturação das contradições decorrentes do processo econômico e político presentes da sociedade (PAIVA E OURIQUES, 2006, p. 170). Nesse sentido, as desigualdades aprofundam-se e diversificam-se, expressas nas lutas operárias, nas reivindicações do movimento negro, nas lutas pela terra, pela

liberdade sindical e pelo direito de greve, nas reivindicações referentes aos direitos à saúde, à habitação, à educação, bem como, movimentos contra a degradação ambiental (IAMAMOTO, 2008, p. 140). Assim sendo, é correto pensar as políticas sociais para além da idéia de acomodação de conflitos ou caridade social, nesse sentido, devemos referenciá-las no processo de luta política pelo excedente econômico real pelas massas historicamente expropriadas, de maneira que as políticas sociais não tenham como único propósito aliviar as expressões mais fortes da pobreza, por intermédio do acesso a serviços sociais básico, mas, sobretudo aceitem que a política social seja um mecanismo de transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses comuns (PAIVA E OURIQUES, 2006, p. 171).

Dado o exposto e considerando o ponto de vista histórico, é imprescindível considerar a dependência como um dos grandes pilares que sustentam essas relações sociais na América Latina, tendo em vista que o processo capitalista mundial determina o caráter da produção latino-americana.

O sistema capitalista em escala mundial produz historicamente uma relação de subordinação dos países periféricos aos países centrais, de forma que o intitulado subdesenvolvimento contemporâneo pode ser considerado produto histórico da economia, mantido estruturalmente até os dias atuais (GUNDER FRANK 1973 *apud* PAIVA *et al* 2009, p. 39).

Os países dependentes estão a mercê dos imperativos da lógica capitalista, tal como defende Fernandes (1998), a herança do sistema colonial, do neocolonialismo, do imperialismo, bem como do capitalismo monopolista e a expansão das grandes empresas corporativas que o avanço do sistema provocou na região.

A incorporação no mercado mundial e às estruturas internacionais de poder numa posição heteronômica envolve uma forma peculiar de integração nacional. Nenhum país possui uma economia homogênea e potencialidades organizadas de desenvolvimento auto-sustentado efetivo. A dominação externa, em todas as suas formas, produz uma especialização geral das nações como fontes de excedente econômico e de acumulação de capital para as nações capitalistas avançadas (FERNANDES, 1998, p. 101 *apud* PAIVA *et al*, 2009, p. 41).

Ainda em consonância com o pensamento de Fernandes, percebe-se que a marca particular dessa configuração estrutural é que *organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social*<sup>16</sup>, fato que não permite que as nações do continente se desenvolvam econômica, social e culturalmente condicionando as mudanças que possam vir a acontecer aos países centrais (PAIVA *et al*, 2009).

Marini ao explicar a situação econômica da América Latina, refere-se a países dependentes, contrapondo-os estruturalmente aos países de economia avançadas. Para o autor, dependência caracteriza uma relação de subordinação entre nações que formalmente são independentes, de maneira que a produção dos países subordinados é conduzida de forma que garanta os interesses comerciais alheios, assim acontece a perpetuação dessa condição de subalternidade, o que permite a dominação a partir de dentro, tendo em vista a dinâmica das relações sociais travadas no âmbito do processo de produção. Nas palavras de Marini,

O que seria necessário dizer é que, ainda quando realmente se trate de um desenvolvimento insuficiente das relações capitalistas, essa noção se refere a aspectos de uma realidade que, por sua estrutura global e seu funcionamento, não poderá nunca se desenvolver da mesma forma como se desenvolveram as economias capitalistas consideradas avançadas. É por isso que mais que um capitalismo, o que temos é um capitalismo *sui generis*, que só ganha sentido se o contemplarmos tanto a nível nacional como, principalmente, a nível internacional (MARINI, 2000, p. 106).

Tratando sobre a dependência no âmbito analisado por Marini, o autor afirma que é justamente o caráter contraditório da dependência latino-americana, a determinar as relações de produção no conjunto do sistema capitalista mundial que vai além da mera resposta *aos requisitos físicos induzidos pela acumulação nos países industriais*. Conforme Marini,

---

<sup>16</sup> “(...) desde o controle da natalidade, a comunicação de massa e o consumo da massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital, o eixo vital da política nacional, etc. (...). Mesmo os mais avançados países latino-americanos ressentem-se da falta dos requisitos básicos para o rápido crescimento econômico, cultural e social em bases autônomas” (FERNANDES, 1998, p. 100-101 *apud* PAIVA *et al* 2009, p. 41).

O que importa considerar aqui é que as funções que a América Latina desempenha na economia capitalista mundial transcendem à simples resposta aos requerimentos físicos induzidos pela acumulação nos países industriais. Além de facilitar o crescimento quantitativo destes, a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta à da mais-valia relativa, isto é, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. No entanto, o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite a região coadjuvar esta mudança qualitativa nos países centrais, dar-se-a fundamentalmente com base numa maior exploração do trabalhador. É este caráter contraditório da dependência latino-americana que determina as relações de produção no conjunto do sistema capitalista, que deve reter nossa atenção (MARINI, 2000, p. 112-113).

Na sociedade burguesa, quanto mais desenvolvida a produção capitalista, mais as relações sociais de produção se alienam dos próprios homens, confrontando-os como potências externas que o dominam. Esse processo apresenta como resultado a progressiva reificação das categorias econômicas, onde as origens encontram-se na produção mercantil. Sendo assim, o pensamento fetichista transforma as relações sociais baseadas nos elementos materiais da riqueza, em atributos de coisas sociais (mercadorias) e converte a própria relação de produção em uma coisa (dinheiro). Esse caráter mistificador que envolve o trabalho e a sociabilidade no capitalismo é potencializado na mundialização financeira e conduz à potencialização da exploração do trabalho a sua invisibilidade bem como a radicalização do cortejo de suas desigualdades e lutas intimamente ligadas a questão social, aprofundando as falhas que se encontram na base da crise do capital (IAMAMOTO, 2008, p. 48-49).

A lei do valor organiza e regula a atividade humana na sociedade capitalista. Dessa forma, “a atividade do trabalho humano é alienada por uma classe, apropriada por outra, congela-se em mercadorias e é vendida num mercado sob a forma de valor” (FREDY PERLMAN *apud* VALENCIA, 2009, p. 27).

Para o bom funcionamento do sistema capitalista é importante que a lei do valor garanta a continuidade da regulação advinda do Estado para com a sociedade civil através dos suportes sociais que a mantém estruturada na reprodução do capital. Quando esta continuidade é afetada acontece a crise do capital. Conforme lamamoto (2009, p. 60-61) o valor das mercadorias expressa um tipo de relação de

produção entre pessoas, que estão vinculadas entre si por intermédio das coisas, dos produtos do trabalho, onde assumem a função de um intermediário, de portador de relações entre pessoas. Assim, “o valor é uma determinada relação social tomada como coisa”. A lei do valor analisa as relações entre as pessoas que estão ligadas entre si por intermédio das coisas, conformando um padrão histórico de sociabilidade indissolúvel do fetichismo da mercadoria.

Na América Latina o Estado também foi organizado conforme a lógica do capital. No entanto, as contradições desse processo têm outras proporções, à medida que o excedente no continente manifesta-se em outro sentido. Como consequência, a política social que se desenvolve nessas latitudes possui outras peculiaridades (PAIVA *et al*, 2010, p. 160 - 161).

Sabendo que o capitalismo dependente caracteriza-se como uma formação social diferenciada de desenvolvimento capitalista onde a dinâmica de acumulação de capital, em escala internacional, conforma e condiciona cada dinâmica bem como sua estrutura interna. Dessa forma, as trocas desiguais que se formam nas relações comerciais entre centro e periferia se configuram em transferência da mais-valia (na forma de excedente ou não) produzida na periferia para o centro. Como resultado do movimento de acumulação, fez-se necessário o desenvolvimento de mecanismos que permitissem a compensação da perda de valor gerada por estas relações, já que as burguesias locais, em que diz respeito a transferirem o excedente para o centro, também necessitam gerar lucros internamente. Assim sendo, a superexploração da força de trabalho opera como fundamental instrumento de extração de *mais* mais-valia na América Latina (PAIVA *et al*, 2010, p. 161).

O excedente produzido no continente latinoamericano, portanto, fruto da mais-valia extraordinária que por sua vez é acumulada através da superexploração da força de trabalho, é apropriado:

“a) pelo capital privado interno, ou seja, parte da mais-valia gerada no interior da economia dependente, que permanece em solo nacional; b) pelo capital privado externo, ou seja, quando o capitalista estrangeiro é proprietário total ou parcial do capital produtivo e por esse apropria-se total ou parcialmente da mais-valia gerada por seu empreendimento; c) pelo Estado, isto é, parte da mais-valia gerada no interior da economia dependente é transferida ao setor público” (PAIVA, *et al* 2010, p. 161).

Portanto, os dois maiores montantes de excedente apropriado na economia dependente, quais sejam, os apropriados pelo capital privado interno e pelo capital privado externo, a partir da dinâmica importação-exportação, são encaminhados para os países centrais. Desse montante, o que permanecer em solo nacional encontra dois destinos, uma parte que é transformada em lucros, é destinada a burguesia nacional, a outra parte é usada para o consumo dos capitalistas (MARINI, 1979 *apud* PAIVA *et al*, 2010, p. 162).

Sintetizamos a estrutura de dominação que oprime a América Latina a partir da lógica da dependência. Este tempo é lindamente retratado por Chico Buarque em sua poesia. Um trecho da música *Apesar de Você* ilustra o período das ditaduras militares que foram a expressão mais contemporânea da violência institucionalizada das elites em nosso continente.

Hoje você é quem manda  
Falou, tá falado  
Não tem discussão, não.  
A minha gente hoje anda  
Falando de lado e olhando pro chão.  
Viu?  
Você que inventou esse estado  
Inventou de inventar  
Toda escuridão  
Você que inventou o pecado  
Esqueceu-se de inventar o perdão.  
Apesar de você  
Amanhã há de ser outro dia.  
Ainda pago pra ver  
O jardim florescer  
Qual você não queria.

## 2.2 Contexto latino-americano e as diretivas do Banco Mundial

Perseu tinha um capacete que o tornava invisível,  
para perseguir os monstros. Nós, de nossa parte,  
nos embuçamos com nosso capuz mágico,  
tapando nossos olhos e nossos ouvidos,  
para poder negar as monstruosidades existentes.  
Karl Marx

Em 2002, líderes políticos de todo mundo reuniram-se na Conferência da Organização das Nações Unidas – ONU, realizada em Monterrey no México, para debater sobre o financiamento para o desenvolvimento e avaliaram os progressos para o desenvolvimento e erradicação da pobreza fixados na *Cimeira do Milénio* da ONU em 2000, e prometeram um esforço coletivo com o propósito de atingir os objetivos até 2015. Mas, percebe-se que nas atuais circunstâncias 33 países que portam mais de um quarto da população mundial atingirão menos da metade dos objetivos até 2015. Ou seja, se o progresso continuar nesse sentido, certamente serão necessários mais de 130 anos para libertar o mundo da fome, só da fome (ONU, 2002, p. 1-2).

Mais uma vez a ONU se reunia para tentar mitigar os efeitos danosos das políticas macroeconômicas recessivas. Os efeitos que décadas de programática neoliberal produziram no mundo exigia, já no século XXI, respostas mais contundentes para a retomada do desenvolvimento dos países periféricos. Porém, as frequentes crises do capitalismo e a manutenção das políticas de ajuste e de favorecimento ao capital financeiro são mais poderosas que as agendas humanitárias e campanhas políticas.

Novas estimativas indicam que há aproximadamente 53 milhões de pessoas sendo vítimas da fome na América Latina e Caribe, mesmo número que havia em 1990, devido à crise econômica global. Conforme lamenta o representante regional da Oficina Regional da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) para América Latina e Caribe, José Graziano da Silva,

A fome na América Latina e Caribe aumentou quase 13% entre 2008 e 2009 devido à crise econômica global, revertendo os avanços dos últimos anos, afirmou hoje a FAO. O número de subnutridos na América Latina e Caribe havia caído de 52 milhões em 1995-1997 para 45 milhões em 2004-2006, uma melhora que não se repetiu em nenhuma outra região do mundo, onde houve uma tendência de alta no mesmo período. No entanto, a atual crise econômica, que se somou às crises anteriores (alta dos preços dos alimentos e de energia), dificultou ainda mais o acesso de famílias pobres a alimentos. Resultado: o número de subnutridos voltou a subir para 53 milhões em 2009, segundo as últimas estimativas da FAO. “Voltamos ao total de subnutridos que tínhamos nos anos 90”<sup>17</sup>.

Diante da dicotomia, o Relatório para o Desenvolvimento Humano (2002) procura avançar a discussão no sentido de temas que possam produzir algum impacto, como por exemplo o da boa governança, cujo lema afirma que governar bem significa dar ao povo o poder de decidir sobre sua vida, dessa forma, defende que uma significativa possibilidade seria o de dar oportunidades para que tal atitude seja concretizada e, assim, responsabilizar os governos pelo o que os mesmos se comprometem a fazer. Nesse contexto, cita como referência o modelo de orçamento participativo realizado na prefeitura de Porto Alegre – RS no Brasil, onde sua implantação desde 1989 fez dobrar a população com acesso a saneamento básico.

Diante do que já expomos acerca da *dialética da dependência* essa perspectiva do PNUD é insuficiente no sentido de combate à pauperização, que independente de haver ou não a boa governança, o continente continuará sendo explorado por países centrais, com sua riqueza saqueada e as atividades econômicas orientadas para o lucro exorbitante, baseadas na superexploração do trabalho.

Do ponto de vista demográfico, 563 milhões de pessoas residiam na América Latina e no Caribe em 2005, sendo que a diferença desse ano para 1990 foi de 120 milhões de pessoas. Nesse sentido, a taxa anual de crescimento populacional entre 1990 e 2005 foi de 1,6%. Conforme a CEPAL (2005), se essas taxas persistirem, em 2015 o Continente Latino-Americano deverá ter um número aproximado de 640 milhões de pessoas, com implicações diretas no diz respeito a fome e pobreza (MATTEI, 2009 mimeo).

---

<sup>17</sup> Fonte sítio eletrônico <http://unic.un.org/imucms/Dish.aspx?loc=64&pg=189>, acesso em 11 de novembro de 2010.

Diante dessa realidade, e considerando-se que na América Latina de fato não constituiu-se e nem poderia um Estado de Bem-Estar como na Europa, conforme verificamos em nossa análise da *dialética da dependência*, Mattei (2009) afirma que ocasionam-se incertezas no que diz respeito ao futuro do continente, especialmente quando se constata que a fome e a pobreza continuam em níveis ainda significativamente elevados; que as instituições não funcionam, ou funcionam muito mal; que os níveis de proteção são ainda muito baixos; e a frágil democracia não consegue organizar um processo de coesão social a partir dos interesses coletivos.

O lento processo de redução da fome e da pobreza está associado, em grande medida, ao problema de acesso a uma alimentação adequada devido, sobretudo, à falta de uma renda monetária mensal que seja capaz de viabilizar o acesso aos mercados de bens, de produtos assim como de serviços. Este fato remete a uma situação histórica, já que a América Latina continua sendo a região que apresenta uma das mais altas taxas de concentração de renda<sup>18</sup> do mundo, o que reproduz sequencialmente a exclusão social de significativas camadas da população (MATTEI, 2009 mimeo).

A economia tradicional parte do princípio que a medida que o usuário acessa os programas de transferência de renda ele tende a melhorar suas condições de vida e conseqüentemente aumenta a demanda por serviços viabilizados pelo Estado. Já que parte-se da suposição de que os usuários tomam suas escolhas de forma racional, ou seja, levando sempre em consideração os custos e os benefícios associados as suas escolhas.

Quando famílias pobres recebem dinheiro, suas considerações sobre a relação custo-benefício mudam, afetando seus cálculos e tomadas de decisões. Por exemplo, a transferência monetária poderia reduzir o custo de oportunidade de mandar as crianças nas escolas, fazendo com que o benefício desta decisão pesasse mais que o próprio custo (MATTEI, 2009 mimeo).

---

<sup>18</sup> O Brasil apresenta uma das piores concentrações de renda do mundo, só sendo superado por países como Serra Leoa, República Centro Africana e Suazilândia. A renda das famílias mais ricas (renda familiar mensal, em 2000, superior a R\$ 10.982,00), que totalizam 1,162 milhão, corresponde a 75% do total da renda nacional. Entre essas, as 5.000 famílias mais ricas absorvem 45% da renda nacional.

Os programas procuram elevar o orçamento monetário dos usuários pobres por intermédio da transferência de renda, que varia de acordo com o processo histórico de cada país. Sendo assim, os mesmos são considerados uma forma de redistribuição de renda.

Os programas de transferência de renda (condicionados ou não condicionados) podem ser classificados como programas de assistência social às famílias pobres, a mesmo tempo em que constituem formalmente nos países um sistema de segurança a essas famílias e possibilitam um processo de redistribuição de renda e dos recursos das respectivas sociedades (RAWLING, 2005 *apud* MATTEI, 2009 mimeo).

Segundo as agências multilaterais essas transferências devem ser focalizadas nos grupos socialmente vulneráveis, que se tornam conhecidos por intermédio de levantamento de dados socioeconômicos. Nessa situação específica existe uma considerável gama de referências bibliográficas que apóiam esse modelo e discursam em oposição a idéia de Estado mais presente, ou seja, de construir sistemas de proteção social que de fato privilegiem a universalidade.

Os mecanismos de focalização surgiram como parte de uma estratégia governamental que buscou fazer a transição de sistemas de assistência social universal e não condicionados para um modelo de transferência direta de recursos, cada vez mais escassos, às populações mais pobres do país, visando desenvolver as capacidades desta parte da população que vive em condições sociais desfavorecidas (OROZCO & HUBERT 2005, *apud* MATTEI, 2009 mimeo).

Na tentativa de identificar uma definição para os programas de transferência de renda ou de rendas mínimas que contemplem a diversidade de perspectivas de análise, Stein (2008) nos apresenta uma síntese de traços comuns entre definições de alguns autores e instituições no âmbito da realidade europeia, qual seja: as rendas mínimas seriam a “última” rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias. Apresentam natureza diferencial e estão submetidos à comprovação de recursos, sendo que somente são garantido a medida que certas condições são cumpridas, tais como o não recebimento de outras prestações sociais como pensões ou

subsídios ao desemprego. A partir dessa definição, várias são as combinações encontradas que irão caracterizar os diferentes modelos e experiências correspondentes às realidades específicas da conjuntura de cada país ou localidade (NOGUEIRA E UBASART, 2003, p.186 *apud* STEIN, 2008, p. 197).

Na América Latina, de forma diferente como é posto acerca da situação europeia, longe de constituírem um “último recurso” as estratégias de proteção social revelam-se como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso, em espécie ou efetivo, por conta dos mecanismos da superexploração da força de trabalho, em especial a alta seletividade do mercado de trabalho e a debilidade do sistema educacional. Por esta razão, integram aos Programas que condicionam as transferências monetárias à realização de investimentos no que se chama de “capital humano”. No que se refere aos usuários, restringem-se os que se encontram em situação de pobreza crônica ou estrutural (STEIN, 2008, p. 199).

É válido ressaltar que a estratégia de enfrentar a crise econômica e social vivida pelos países latino-americanos nas últimas décadas esteve determinada pela influência neoliberal, orientadas pelos princípios do mercado, conforme o propalado Consenso de Washington<sup>19</sup>, cujo foco defende reformas que, além de afetar políticas e mercados, persegue o duplo propósito de “atingir a estabilização macroeconômica e o desenvolvimento da competitividade internacional” (STEIN, 2008, p.200).

Desde 1997, o Banco Mundial tem enfatizado a gestão com base em resultados, ou seja, aquela pela qual um sistema de gestão e de avaliação de desempenho qualifica as operações por seus resultados ou seu impacto, e não por seus insumos e produtos. Essa tem sido a recomendação, com o propósito de alcançar a eficácia no que se refere ao desenvolvimento, com ênfase “en la calidad, la capacidad de respuesta y las asociaciones; en la difusión de conocimientos y la

---

<sup>19</sup> “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington" (BATISTA, 1994, p. 5).

orientación hacia los clientes, así como en la reducción de la pobreza.”<sup>20</sup> (BANCO MUNDIAL, 1999 *apud* STEIN, 2008, p. 213).

Os programas condicionados de transferência de renda são o cerne dos projetos de enfrentamento à pobreza recomendados pelo Banco Mundial – BM e o Fundo Monetário Internacional – FMI, de modo que a implementação de tais programas não se confrontam com o sistema de dominação neoliberal, reprodutor exclusivo dos interesses dos setores vinculados ao capital internacional (PAIVA, *et al*, 2009, p. 116).

### 2.3 A agenda da assistência social frente à superexploração do trabalho

O modo de produção capitalista aparece com  
“um mundo encantado, distorcido,  
e posto de cabeça para baixo, no qual  
*Monsieur Le Capital* e *Madame La Terre*  
exercem suas fantasmagorias ao mesmo  
tempo como caracteres sociais e  
imediatamente como meras coisas”<sup>21</sup>.

Karl Marx nunca teve tanta razão como agora<sup>22</sup>.

As políticas sociais ocupam lugar na agenda pública, sobretudo através de ações focalizadas e respostas fragmentadas à classe trabalhadora, no sentido de combate às decorrências da questão social. Estas, por sua vez enquanto produto do processo de produção e reprodução das relações sociais se posicionam como alvo da ação do Estado; a princípio com o propósito de amortização do conflito entre capital e trabalho, a ameaça que punham à ordem burguesa, para posteriormente

---

<sup>20</sup> “na qualidade, na capacidade de resposta e nas associações; na disseminação de conhecimentos e a orientação para os clientes, assim como a redução da pobreza.”

<sup>21</sup> MARX, O Capital, 1985 b: 280, t. III. v. V *apud* IAMAMOTO, 2008 p. 59-60.

<sup>22</sup> José Saramago. O escritor fez a declaração em uma entrevista coletiva sobre o lançamento do filme "Ensaio sobre a Cegueira", de Fernando Meirelles, em Lisboa, no ano de 2008.

se refuncionalizar para atender as demandas decorrentes da reprodução social tipicamente capitalista.

Nesse sentido, na mediação das relações entre produção e reprodução do capital, a inserção de políticas sociais, por intermédio de estratégias desenvolvidas principalmente no âmbito do Estado, assume papel essencial na rede institucionalizada de dominação burguesa. Tais estratégias são o cerne para o movimento de estruturação das políticas sociais, caracterizado pela necessidade do capital em preservar e controlar a força de trabalho (PAIVA *et al*, 2009, p. 47).

Ainda em consonância com o pensamento de Paiva *et al* (2009) nas economias periféricas a superexploração da força de trabalho permite engendrar um modelo de acumulação que possibilita a intensificação dos processos de extração da mais-valia nas formas absoluta e relativa combinadas, sempre a favor da maior exploração do trabalhador. Essa perspectiva caracteriza a classe trabalhadora latino-americana como formada por um significativo contingente de trabalhadores informais e desempregados, onde o vínculo salarial formal bem como à proteção social são precários ou inexistentes.

Para a grande maioria da população, pobreza e miséria vêm acompanhadas da omissão do Estado, expressa, sobretudo, na ausência de políticas sociais, ou, na maioria das vezes, num tipo determinado de política social, cujo horizonte não pode ser pretensioso em termos sociais e políticos e no qual todo radicalismo deve ser combatido, seja em termos de composição do gasto social seja em função da dimensão emancipadora que elas poderiam conter. [...] O desenho das políticas sociais subordinadas a esta lógica reproduz igualmente as orientações desde fora, e o esboço de proteção social permitido não vai além das ações focalistas e pontuais somente ofertadas nas situações extremas (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172 *apud* PAIVA, *et al* 2009, p. 49).

Os autores nos apresentam que na América Latina o padrão de acumulação dominante formou esquemas de poder totalmente discrepantes do usufruto da riqueza socialmente produzida, assim, a classe trabalhadora é dirigida a programas e serviços fragmentados sem perspectiva de emancipação. Pelo contrário, são fadados a se submeter a essa proteção social focalizada e inoperante.

Entendemos que as políticas sociais devem alcançar a lógica da decisão coletiva que de fato viabiliza direitos sociais, no sentido de buscar justiça social, qual

seja, a massa até então oprimida ter acesso a realização de ser atendida suas necessidades humanas <sup>23</sup>.

Acreditamos que é preciso construir políticas sociais a partir de esquemas próprios, que afastem as tradicionais configurações que se baseiam exclusivamente no mercado de trabalho formal e/ou com formulações que seguem os modelos ditados a partir de organismos multilaterais (PAIVA *et al* 2010, p. 166).

Nesse sentido, entendemos que inserir as políticas sociais no âmbito da disputa pelo excedente econômico, historicamente negado à classe trabalhadora superexplorada, no continente latino-americano, implica orientar a construção por uma política social para além do conservadorismo, que reduz a proteção social a um esquema que visa somente amortecer as expressões da pobreza, estimulando de forma injusta a responsabilização da pobreza para a classe trabalhadora. Assim sendo, é preciso superar modelos que visam somente perpetuar a subalternidade da classe trabalhadora.

---

<sup>23</sup> Conforme estudos de Pereira (2008) necessidades humanas básicas, apesar de serem comum a todos, não referem-se a uniformidade na sua satisfação. A imensa gama de “satisfadores” – bens, serviços, atividades, relações, medidas, políticas, que em maior ou menor grau de extensão podem ser usados com o propósito de atender as necessidades. Por exemplo: “as necessidades de alimentação e alojamento são próprias de todos os povos, porém há uma diversidade quase infinita de métodos de cozinhar e de tipos de habitação que são capazes de satisfazer qualquer definição específica de nutrição e abrigo contra as intempéries” (DOYAL e GOUGH, 1991 *apud* PEREIRA, 2008, p. 75).

### 3 O CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTEXTOS E CONCEPÇÕES

#### 3.1 “Quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção?”

“O desenvolvimento humano é amesquinhado, transfigurado e cerceado pela força do fetichismo e do mundo reificado”.  
Haroldo Abreu<sup>24</sup>

O mundo capitalista em sua atual fase de acumulação constrói sistemas e organizações cada vez mais complexos, dedicados, conforme sua formulação, a “prover e sanar riscos de natureza biológica”, bem como “de risco social”. Inscrevem as transferências, que são feitas seja por intermédio de distribuição ou redistribuição de recursos, a partir da orientação de três fundamentos: a tradição, o mercado ou a autoridade política (Estado). Na atual conjuntura mundial, diante da grandeza da pobreza e a impotência das medidas de proteção vinculadas à relação salarial, a forma exigida da participação do Estado é como provedor, produtor, gestor e regulador das transferências de recursos destinados à proteção social, sem que a tradição filantrópica e o mercado deixem de aparecer de forma mais ou menos acentuada (SILVA, *et al*, 2008, p.18).

No Brasil, a trajetória das políticas sociais foram fortemente influenciadas pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem política interna (LAVINAS E VARSANO, 1997 *apud* PEREIRA, 2008, p. 125). De forma diferente, são os países de capitalismo avançado que tiveram o nascimento de suas políticas sociais apoiados pela transferência de valor decorrente e do domínio colonialista e depois da relação neocolonialista do capitalismo dependente. Assim sendo, o insipiente sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas

---

<sup>24</sup> Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno, 2008, p. 327.

injunções (PERERA, 2008, p. 125). Ou seja, conforme verificamos sequer chegou a ocorrer um sistema de bem-estar no Brasil.

Conforme Behring e Boschetti (2007, p.64), o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, cada qual de acordo com seu processo de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir bem como realizar as ações sociais de maneira mais ampla, planejada, sistematizada e com o caráter de obrigatoriedade.

Tratando-se especificamente do surgimento e desenvolvimento da política social brasileira, precisamos analisar quais relações sociais foram aqui processadas, e ainda conforme já apresentado o sistema capitalista desenvolveu-se no continente de maneira particular.

Nesse contexto Caio Prado Júnior (1992) destaca o sentido da colonização no Brasil, onde apresenta a dinâmica do mercado mundial com os movimentos internos da economia brasileira. O autor ainda destaca o peso do escravismo marcando de forma deletéria a cultura, os valores, as ideias, a ética, a estética. O maior exemplo desse peso é a condição do trabalho nas relações sociais e no ambiente cultural do país. Por fim, Ianni, (1992, p.60-63) *apud* Behring e Boschetti (2007, p.72) nos apresenta um conceito orientador da análise do Brasil e o *desenvolvimento desigual e combinado*, onde este se configura como “uma formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios”, numa espécie de caleidoscópio de muitas épocas. Nesse horizonte o Brasil capitalista moderno seria, então, um “presente que se acha impregnado de vários passados”, por conta de nossa via-mão clássica desse processo de transição para o capitalismo. Prado Júnior (1991) *apud* Behring e Boschetti (2007, p.72) identificou a adaptação brasileira ao capitalismo a partir da gradual substituição do trabalho escravo para o trabalho livre nas grandes unidades agrárias, numa “complexa articulação de “progresso” (a adaptação ao capitalismo) e conservação (a permanência de importantes elementos da antiga ordem)”.

Também Fernandes explica as marcas da formação social brasileira, fazendo menção à criação do Estado Nacional e a importância da Independência em 1822,

que foram decisivos processos no sentido de ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, juntamente com o surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho, em direção da construção de uma nova sociedade nacional.

Assim, foram decisivos processos como a ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, ao lado do surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho, na direção da construção de uma nova sociedade nacional. Contudo, esse movimento é marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas, o que é uma marca indelével da nossa formação, fato que é fundamental para pensar a configuração da política nacional no Brasil (FERNANDES, 1987 *apud* BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p.73).

A condição geral de trabalho a qual referem Prado Júnior e Fernandes certamente tem forte relação com esse desenho instável, restrito e segmentado que marcou a política social brasileira desde o início de sua trajetória. Expressas no desenrolar da luta de classes e no sempre presente descompromisso das classes dominantes para com a proteção social universal.

Se a política social tem relação com a luta de classes, e considerando que o trabalho no Brasil, apesar de importantes momentos de radicalização, esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos, tem-se um cenário complexo para as lutas em defesa dos direitos de cidadania, que envolvem a constituição da política social. É nesse quadro que se devem observar as medidas esparsas e frágeis de proteção social no país até a década de 1930, embora tais características sejam persistentes e nos ajudem também a pensar os dias de hoje (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p.79).

Conforme descreve Behring e Boschetti (2007, p.79-80) até 1887, dois anos que antecedem a Proclamação da República no Brasil (1889), não há registro de nenhuma legislação social. No ano de 1888, há a criação de uma caixa de socorro destinada a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social do Brasil até os anos 1960. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários alcançam o direito à pensão

bem como a 15 dias de férias, o que irá se estender no ano seguinte aos funcionários do Ministério da Fazenda. Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, onde regulamentou o trabalho infantil, e que jamais foi cumprida confirmando a distância entre intenção e gesto no que diz respeito a legislação social brasileira. Em 1892 os funcionários da Marinha adquirem o direito à pensão.

Silva (1977, p.31-32) apresenta que no Brasil a classe operária começa a se organizar simultaneamente ao seu surgimento. Primeiro são criadas as Corporações, Caixas Beneficentes, Sociedade de Socorro Mútuo e posteriormente os sindicatos, que eram livres e autônomos sem qualquer vínculo com o Estado. Em 1903, o Estado reconheceu o direito de organização sindical para os trabalhadores da Indústria rural e da agricultura, e em 1907 para as demais categorias profissionais. Behring e Boschetti (2007, p.80) acrescentam que esse processo acontece mediante forte influencia dos imigrantes europeus que traziam os ares dos movimentos anarquistas bem como socialistas para o Brasil. Essa nova presença no cenário político e social desencadeia mudanças significativas no sentido de correlação de forças, tanto que o direito a redução da jornada de trabalho para 12 horas diárias acontece em 1911. Contudo, novamente a lei não foi assegurada. Em 1919, a questão dos acidentes de trabalho no Brasil são regulamentos, desde que sejam tratados pela via do inquérito policial e com ênfase na responsabilidade individual, em detrimento das condições coletivas de trabalho.

De forma mais uma vez focalizada em 1923, é aprovada a Lei Eloy Chaves, que institui a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para categorias estratégica de trabalhadores (ferroviários, marítimos, dentre outros). Estratégica porque o Brasil tinha uma economia basicamente fundada na monocultura do café voltada para a exportação, produto que era responsável por 70% do PIB nacional. Por isso, os direitos trabalhistas e previdenciários foram reconhecidos para aquela categoria específica de trabalhadores, pois estavam diretamente inseridos no processo de produção e circulação de mercadorias. As CAPs foram a origem da previdência social brasileira, juntamente com os Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPs), sendo o dos funcionários públicos o primeiro a ser fundado, em 1926. Por fim, em 1927 foi aprovado o Código de Menores, cujo

conteúdo era claramente punitivo da chamada delinqüência juvenil orientação que só foi modificada em 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 80).

O sistema de proteção social brasileiro tem seu marco inicial no período entre 1930 e 1943. Esse período apresenta consideráveis transformações econômicas, resultantes da passagem do desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano industrial. (SILVA, *et al*, 2008, p.25). Conforme Marini (2000, p. 12), “A crise mundial de 1920 e suas repercussões sobre o mercado internacional vão manter em nível baixo a capacidade de importação do país e acelerar assim seu processo de industrialização”. Segundo Pereira (2008) o período anterior a 1930 o sistema político era caracterizado pela ausência de planejamento social, portanto, o processo de provisão social era viabilizado pelas seguintes instâncias: “o mercado – que atendia a preferências e demandas individuais -; a iniciativa privada não mercantil – que dava respostas tópicas e informais aos reclamos da pobreza -; e a polícia, que controlava repressivamente, a questão social então emergente.” Nesse período o então Presidente da República Washington Luís proferiu uma resposta que se tornou famosa “do estilo brasileiro” ao dar respostas as reclamações sociais, qual seja, “a questão social é questão de polícia” (PEREIRA, p. 127-128, 2008).

Socialmente, as transformações vividas na estrutura econômica nesse período resultam em uma nova classe média, isto é, “de uma burguesia industrial diretamente vinculada ao mercado interno e de um novo proletariado, que passam a pressionar aos antigos grupos dominantes para obter um lugar próprio na sociedade política.” (MARINI, 2000, p. 12-13). Assim sendo, o Estado passa a responsabilizar-se de forma mais extensa a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo (NEPP, 1994 *apud* SILVA *et al*, 2008).

O Estado, no Brasil, sempre foi protagonista na produção do desenvolvimento econômico. Percebe-se que mesmo priorizando o mercado, constitui-se também uma fonte de solidariedade social, propondo-se a ser o “promotor da comunidade de interesses e de responsável pela promoção do bem-estar social” (SILVA *et al*, 2008, p. 26).

Desde a década de 1930, assiste-se aos processos de universalização capitalista que se expande rapidamente, mais evidente a partir da Segunda Guerra Mundial, com reflexos na periferia do sistema. A crise de 1930 e seus efeitos dramáticos atingiram o sistema capitalista em escala global. Processo de globalização da crise tem ligação com a internacionalização do sistema capitalista, daí sua intensa propagação (RAICHELIS, 1998, p. 54-55). Para a autora, os resultados políticos e sociais dessa crise manifestaram-se de formas distintas em cada país. No entanto, é necessário observar que a chamada teorização Keynesiana como novo modo de regulação social quando as experiências e práticas dos governos social-democratas estavam em curso e as políticas de previdência social e de seguro desemprego eram direcionadas ao enfrentamento da crise da década de 1930.

Nas palavras de Prado Jr. (1992) “Isso dará lugar, de um lado, ao esforço de adaptação da ordem econômica vigente às contingências criadas, e de reestruturação do mesmo sistema em formas renovadas; mas isso não lhe compromete a essência colonial” (PRADO JÚNIOR, 1992, p. 301). Segundo ele, de outro lado e como consequência, aguçam-se as contradições imanentes à ordem estabelecida e que se direcionam neste tempo fortemente no plano social e político. Nas palavras de Prado Júnior,

O país ingressa numa fase em que a par do crescimento, sob certos aspectos, de suas forças produtivas e de diversificação de suas atividades econômicas – em particular no que diz respeito ao progresso industrial – se verificarão acentuados e crescentes desequilíbrios e desajustamentos que se prolongam na vida social e política. É esse processo, embora limitado aqui às circunstâncias de ordem econômica de seu desenvolvimento (PRADO JÚNIOR, 1992, p. 301).

Após a década de 1930, do ponto de vista econômico a principal característica do período foi a passagem da economia agroexportadora para a urbano industrial, no entanto, essa mudança econômica não teve significativas mudanças no campo social. Conforme aponta Pereira (2008, p.129) a ausência de

planificação por parte do Estado continuou sendo a marca da proteção social no Brasil até 1954.

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

Durante o governo Vargas houve ênfase no planejamento central, com resgate da retórica nacionalista, em oposição ao liberalismo burguês da era Dutra. Houve também adesão as ideias inovadoras a respeito da industrialização periférica difundidas pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Após oito anos de congelamento o salário mínimo foi aumentado, sofrendo ajustes periódicos, sem, contudo, recuperar as perdas salariais. Dado o incentivo ao crescimento e à diversificação industrial presenciou-se também a produção de bens intermediários e de capital, o que causou uma maior intervenção do Estado na economia e na sociedade. Data desse período a criação de grandes empresas estatais: a Petrobrás, a Eletrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (hoje chamado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES) (PEREIRA, 2008, p.130-132).

De 1954 a 1964 o planejamento central passou a se valorizado, no entanto, os aspectos sociais continuavam em segundo plano. Quanto os aspectos eram contemplados, ficavam a serviço da rentabilidade econômica bem como do crescimento industrial, como aconteceu no governo de Juscelino Kubitschek, que incluiu a educação no seu Plano de Metas com o objetivo de preparar recursos humanos para a indústria de bens de consumo duráveis, ou seja, priorizar o investimento no que chamam de capital humano. Esse governo direcionou a gestão no sentido de valorização da retórica internacionalista que reforça a implantação de um novo padrão de investimento do capital externo no Brasil, devido ao término de reconstrução das economias devastadas pela guerra bem como a competição entre os países industrializados em busca de novos mercados (PEREIRA, 2008, p.130-132).

Na década de 1960 com os governos Quadros e Goulart houve a estagnação da economia e intensa mobilização das massas em torno de pleitos pro reformas socioeconômicas. No campo do trabalho foram adotadas as seguintes medidas: criação do Estatuto do Trabalhador, da confederação dos trabalhadores da Agricultura (CONTAG), do 13º salário, do salário-família para o trabalhador urbano e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), visando a uniformização de benefícios e serviços prestados pelos antigos IAPs, priorizando a padronização da qualidade dos serviços médicos, contudo, essa cobertura servia apenas os trabalhadores sobre o abrigo da CLT, deixando de fora os trabalhadores rurais e domésticos (PEREIRA, 2008, p.133-134).

O período que vai de 1964 a 1985 compreende vários subperíodos bem como governos, esse período deixou expresso a concepção de política social como uma decorrência do desenvolvimento econômico, materializadas com as seguintes medidas o Fundo de garantia do tempo de Serviço (FGTS) e a execução privatizada de programas sociais (PEREIRA, 2008, p. 135-137).

Conforme Sposati (2010, p. 42) historicamente a assistência social vai se organizando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, já que se constitui em práticas passíveis de serem tratadas como “sobras” de recursos, de forma diferente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio. Dessa forma, o Estado resiste em fazê-la emergir de maneira clara e como política, o que só virá a acontecer no Brasil com a Constituição Federal de 1988.

Distante de assumir um formato de política social, a assistência social passou ao longo das décadas como doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem de forma alguma superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que por fim, como resultado da atuação descontínua em situações pontuais, acabava por reproduzir a pobreza e a desigualdade social (SPOSATI, 2010, p. 42).

Percebe-se que a trajetória histórica da conquista de direitos sociais pela classe trabalhadora aconteceu desde seus primórdios pela insistência dos trabalhadores que sempre que atendidos era conforme os interesses do Estado, dessa forma, as políticas sociais foram constantemente viabilizadas de forma seletiva e fragmentada, em detrimento de um modelo de proteção social com foco

na universalidade de acesso. Ou seja, o Estado de forma estratégica buscou ao longo da História, a medida do possível, responder de acordo com seus interesses, qual seja: Quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? Para ai sim, atender do seu jeito as reivindicações da luta de classes.

Esta síntese sobre o período de surgimento do Estado e políticas sociais no Brasil nos permite desenhar os contornos que afetarão a montagem do sistema de seguridade social brasileiro no período da Constituição de 1988. Esse é o tema a ser apresentado a seguir.

### 3.2 Anos 1980 em um breve contexto histórico

Não me peçam razões por que se entenda  
A força de maré que me enche o peito,  
Este estar mal no mundo e nesta lei:  
Não fiz a lei e o mundo não aceito <sup>25</sup>.

Para recuperar a atual conjuntura brasileira faz-se necessário uma breve contextualização histórica. Dessa forma, começaremos analisando a década de 1980, que ocasionou a exaltada *Constituição Cidadã* <sup>26</sup> de 1988, onde foi reconhecida a política de assistência social. Esse percurso é condição indispensável para entender o modelo de proteção social vigente.

De acordo com Couto (2004, p.141), a década de 1980 apresentou um novo patamar na relação entre Estado e sociedade, cujo retorno aos ritos e princípios democráticos conduziu à primeira eleição presidencial em 1985, após mais de duas décadas de governos militares ditatoriais. Nesta mesma época o país também ampliou sua herança no sentido de desigualdade social, pois os governos militares,

---

<sup>25</sup> José Saramago. In: Poemas Possíveis.

<sup>26</sup> Ulysses Guimarães (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro) presidiu a Assembléia Nacional Constituinte e anunciou a promulgação da Nova Carta Constitucional a chamando de “Constituição Cidadã”.

guiados por suas impopulares e autoritárias orientações de desenvolvimento econômico, levaram o país com uma péssima condição de concentração de renda e com um aumento significativo da pobreza e desemprego e, portanto da população demandatária das políticas sociais.

No cenário político os então candidatos de oposição aos militares, Tancredo Neves e seu vice José Sarney, foram eleitos via Colégio Eleitoral do congresso nacional: deputados federais e senadores. O presidente Tancredo Neves morreu antes de sua posse, então, com um país inteiro a resolver José Sarney assume a presidência da república no período de 1985 a 1990.

Segundo Couto (2004, p. 142) a partir de 1985, os discursos oficiais dos governos brasileiros vão ao encontro do rompimento da lógica do clientelismo e da assunção patrimonialista do Estado, dessa forma, propunham mudanças que trariam consequências, tais como, o crescimento e o desenvolvimento do país. Assim sendo, o governo de José Sarney (1985-1990) ficou conhecido como de transição democrática, que resultou na Constituição de 1988 e, por outro lado, segundo (FAGNANI, 1999, *apud* COUTO, 2004) iniciou uma trajetória no Brasil que apresentou como agenda econômica, política e social as orientações de recorte teórico neoliberal.

Sarney apresentava entre suas propostas o retorno da democracia. Nesse sentido, como primeiras medidas de seu governo, o mesmo estabeleceu algumas posições na forma de emendas constitucionais que estabeleciam o retorno das liberdades democráticas, bem como, o novo parlamento (COUTO, 2004, p.142).

O Plano Cruzado foi uma das principais iniciativas de conteúdo econômico-social adotadas nesse período, o qual baseado no pensamento heterodoxo contrário a ortodoxia liberal do FMI, deu início a política econômica da Nova República, que privilegiou o controle da inflação por meio das seguintes medidas: reforma monetária (substituição do cruzeiro pelo cruzado); congelamento dos preços; ajustamento dos salários e tentativa de desindexar a economia. Apesar da elevação do salário mínimo em 15% e de ter alimentado uma temporária ilusão de crescimento econômico, não demorou muito para que esse plano mostrasse suas ambigüidades e limitações. Haja vista que, embora heterodoxo, não se contrapôs às sustentações

liberalizantes sustentadas pelo FMI, e não foi capaz de conter a inflação, que retornou em 1986 após o descongelamento dos preços (PEREIRA, 2008, p. 150).

No campo sócio político, a massa organizada exigia posicionamentos, na direção de atender a demanda por intermédio de direitos. Como resposta Sarney encaminhou as medidas necessárias para a criação da Nova Constituição, não que essa resposta tenha correspondido à expectativa da população, no entanto, causou um grande embate na arena política daquela conjuntura.

Essa conjuntura específica de 1980 conta com uma constante tentativa de reorganização no campo da política, via uma série de manifestações da sociedade civil organizada<sup>27</sup>, no sentido de pressionar os militares, em prol da construção de uma cidadania até então desconhecida pelo povo. Nesse cenário acontecem significativos avanços no sentido de gestar o sistema de seguridade social brasileiro. Para Couto,

(...) foi nesse contexto que importantes e significativos avanços foram construídos, acarretando novas configurações e novas concepções para a área dos direitos civis, políticos e sociais, expressas numa nova forma de organizar e gestar o sistema de seguridade social brasileiro trazendo, para a área, a assistência social como uma política social de natureza pública (COUTO, 2004, p.140).

Segundo Rocha (2009, p.86), era necessária uma Assembleia Nacional Constituinte, porém esta foi imposta de forma a implantar um sutil e intensamente mascarado golpe ao povo. Sarney delegou poderes constituintes ao congresso regular, abolindo definitivamente o caráter autônomo e soberano que devem ser o cerne de uma assembleia de cunho popular. Essa absurda posição demonstra a clara opção por limitar a elaboração da nova Constituição. Sem a participação necessária e de fato democrática da sociedade, como se tenta difundir, inclusive com a denominação de “Constituição Cidadã”. O processo de elaboração da Nova Constituição teve início em fevereiro de 1987 e terminou em setembro de 1988.

---

<sup>27</sup> A partir da crise do “milagre econômico” nos final dos anos 1970, assistimos a uma reativação dos movimentos sociais, de base operária e popular, em diferentes formas de manifestações. Uma pluralidade de movimentos sociais de diversos matizes multiplicaram-se por todo o país, onde passaram a dinamizar processos de mobilização de defesa, conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais – estes no sentido de trabalho, moradia, saúde, educação, entre outros – e ainda um leque de temas e questões referentes a discriminação de gênero, raça e etnia, ecologia e meio ambiente, violência e direitos humanos (DURIGUETTO, 2007, p. 149 ).

Para Fernandes, (1986, p. 37) “a burguesia não trava uma luta pela democracia e pouco se importa com a democratização do país”. No entanto, a Constituição tem como função reduzir o abismo existente entre a desigualdade social e as necessidades humanas, viabilizando uma sociedade mais justa e democrática. Para que tal objetivo fosse alcançado uma batalha incansável entre a burguesia e o proletariado, ou os representantes destes, se fez presente desde os primórdios de sua elaboração.

De acordo com Rocha (2009, p.87) em campo uma batalha ideológica estava armada. De um lado, representando os setores conservadores estava o *Centrão*, que se apresentava com claras propostas de defesa dos interesses da burguesia brasileira. Em contrapartida, representando os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil estavam os partidos de esquerda. Nesse contexto, se faz necessário analisar a opinião de Fernandes (1986),

Não se busca algo a dar aos miseráveis destituídos, como uma propaganda delirante pretende difundir; o que se procura é superar uma crise profunda, agravada pela irresponsabilidade administrativa e política de governantes incapazes e corruptos, pelo saque a maneira colonial que vem caracterizando a acumulação acelerada de capital no último quarto de século e pelas imposições diretas e indiretas da incorporação aos centros dinâmicos do capitalismo financeiro mundial. A estabilidade política a qualquer preço, por sua vez, possui as mesmas características negativas. Decomposta a ditadura, trata-se de conseguir os mesmos fins por outros meios (FERNANDES, 1986, p. 37).

Nossa Constituição Federal apresenta resquícios marcantes tanto da história conservadora e desigual de nossa pátria, como também e contraditoriamente apresenta consideráveis avanços no sentido de direitos sociais. O movimento notório da grande massa oprimida nos anos 1970, com grande ênfase na década de 1980, forçou uma atenção especial na direção das necessidades sociais. No entanto, esse tímido avanço, no sentido de melhorar minimamente a ordem vigente, pode ser esclarecido com as palavras de Fernandes,

Em resumo, coube-nos uma constituição burguesa conservadora, com múltiplos arranques no sentido da modernização da ordem social competitiva imperante. [...] O resultado é que duas tendências fortes e exclusivas – de conservadorismo burguês, de matriz reacionária e

pró-imperialista, e de reforma social – cortam o texto constitucional de ponta a ponta. Era impossível evitar a primeira, hegemônica entre os partidos da ordem. Também era impossível escamotear a segunda, a principal força histórica de conjuntura no Brasil atual. Em consequência a Constituição é heterogênea e heteróclita. Preserva-se intacta uma ampla herança do passado, inclusive a tutela militar, como recurso extremo para qualquer fim (FERNANDES, 1989, p.346-347).

Como corretamente analisou Fernandes, a principal força histórica de conjuntura no Brasil constituinte foi a que estabeleceu os termos da reforma social, ou seja, que se dedicou a estabelecer o inédito campo dos direitos sociais, numa perspectiva de universalização da seguridade social. No artigo 194 da Constituição de 1988 define-se como Seguridade Social a composição da saúde, previdência e assistência social enquanto conjunto integrado de ações de iniciativa de poderes públicos, bem como da sociedade (BRASIL, 1988). O artigo 203 define os usuários da política de assistência, “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social.” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, essa posição não se afastou da ideia de combate a questão social<sup>28</sup> por intermédio de uma prática paternalista e clientelista.

Fernando Collor de Mello foi eleito por sufrágio universal para governar no período de 1990-1994. Com a justificativa de estabilizar a economia Collor instituiu o chamado Plano Collor onde apresentou uma série de circunstâncias no sentido econômico, tais como: o nome da moeda, que voltou a ser cruzeiro; redução da liquidez por meio de sequestro e congelamento dos ativos financeiros; achatamento salarial; privatização de empresas estatais e entre outros a abertura da economia ao capital (PEREIRA, 2008, p. 161-162). Diante das pressões populares no sentido de implantação da Nova Constituição, referendou algumas medidas legislativas fundamentais como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e a Lei do

---

<sup>28</sup> “(...) a questão social não se reduz ao reconhecimento da realidade bruta da pobreza e da miséria. Para colocar em termos de Castel (1995), a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação. Aporia que, nos tempos que correm, diz respeito também à disjunção entre as esperanças de um mundo que valha a pena ser vivido, inscrita nas reivindicações por direitos e o bloqueio de perspectivas de futuro para maiorias atingidas por uma modernização selvagem que desestrutura formas de vida e faz da vulnerabilidade e da precariedade formas de existência que tendem a se cristalizar como único destino possível (TELLES, 1996, p. 85).

Sistema Único de Saúde – SUS, mas, se recusou a sancionar a primeira Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, aprovada em 1991 pelo congresso. A insatisfação popular crescia cada vez mais. Com a confirmação do presidente em esquemas de corrupção, em 1992 começaram as mobilizações pelo *impeachment* de Collor. No mesmo ano Collor foi afastado do cargo, tendo seus direitos políticos suspensos por oito anos (ROCHA, 2005, p.89-90).

Itamar Franco (1992 – 1994), na qualidade de vice-presidente, é direcionado a assumir o poder em meio ao furacão econômico e social que assustava o país. Como medida de solução, o mesmo nomeia o sociólogo Fernando Henrique Cardoso para compor o Ministério da Fazenda em 1993. Com o propósito de então estabilizar definitivamente a economia brasileira o ministro declara o Plano Real. (ROCHA, 2009, p.91)

Na área social, em 1993 o governo Franco sancionou a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de número 8742/93. Tal atenção à área socioassistencial somente se tornou realidade em função da mobilização de parcela da sociedade civil, seguido da ameaça do Ministério Público de processar a União por conta do descaso com a área social. Dessa maneira, os programas sociais, no governo de Franco, seguiram as mesmas características do governo anterior, qual seja, o caráter clientelista, assistencialista e populista (PEREIRA, 2000 *apud* COUTO, 2004 p. 147-148).

Fernando Henrique Cardoso torna-se presidente da república em 1995 para assumir até 1998, sendo reeleito para presidir de 1999 – 2002. Sua ação na presidência limitou-se à estabilidade econômica, fato que foi definitivo para regredir qualquer avanço na área socioassistencial. O presidente Cardoso pretendia promover uma reforma de Estado que direcionou sua administração no sentido do ajuste fiscal<sup>29</sup>, bem como a política de privatizações. Com adesão das medidas

---

<sup>29</sup> Conforme nos apresenta SOARES (2002, p. 12-13) o *ajuste neoliberal* não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional bem como das relações sociais. Passa então a existir um outro projeto de “reintegração social”, com parâmetros diferentes daqueles que entraram em crise no final dos anos 1970. Nessa nova perspectiva, os pobres passam a ser uma nova “categoria classificatória”, alvo das políticas focalizadas de assistência, mantendo sua condição de “pobre” por intermédio de uma lógica coerente com o individualismo que oferece sustentação ideológica a esse modelo de acumulação, qual seja, no domínio do mercado existem, “naturalmente”, ganhadores e perdedores, fortes e fracos, os que pertencem e os que ficam de fora.

neoliberais<sup>30</sup>, a redução do Estado na área social foi primordial para evidenciar, ainda mais, o descaso com a proteção social (COUTO, 2004, p. 148-150). Fernando Henrique Cardoso realizou as reformas direcionadas ao mercado, descartando as conquistas da Constituição de 1988 e reorientando as políticas sociais para o trinômio neoliberal: privatização, focalização e descentralização (DRAIBE, 1993 *apud* MARTINS, 2008).

Privilegiando abertamente a orientação neoliberal, Fernando Henrique Cardoso conseguiu, de fato, pôr fim à hiperinflação e à desestabilização dos preços, com o Plano Real, não sem grandes custos sociais. As medidas criadas por Fernando Henrique Cardoso em defesa desse plano são detalhadamente apresentadas por Pereira (2008), quais sejam: a) manutenção do câmbio sobrevalorizado frente ao dólar e outras moedas, estabilizando os preços internos e pressionando para baixo pelo estímulo a concorrência derivada do barateamento das importações; b) preservação e ampliação da “abertura comercial” com o propósito de reforçar o papel do câmbio apreciado na redução dos preços das importações; c) política de juros altos, tanto para atrair o capital financeiro como para reduzir o nível de atividade econômica interna – evitando assim que o crescimento das importações provocasse maior desequilíbrio nas contas externas; d) realização de um ajuste fiscal progressivo, de médio prazo, com base na recuperação da reforma tributária, no controle dos gastos públicos e em reformas estruturais (previdência administrativa e tributária) que equilibrassem “em definitivo” as contas públicas; e) não oferecer estímulos diretos a atividades econômicas específicas, o que significa condenar as políticas industriais setoriais e, quando muito, permitir estímulos horizontais a atividades econômicas – exportações, pequenas empresas, etc., devendo o Estado preservar a concorrência, por intermédio da regulação e

---

<sup>30</sup> Segundo Paulani e Pato (2005) *apud* Rocha (2009): “É nos anos 1990 que se consuma a vitória avassaladora da doutrina neoliberal e com ela a política econômica e as providências ainda em curso para transformar o Brasil num *locus* de valorização financeira, particularmente num instrumento que, por meios os mais variados, permite substantivos ganhos reais em moeda forte, em detrimento de nossa capacidade de aumentar nosso estoque de riqueza, de crescer e de conter o aumento da miséria e da barbárie social. Entramos assim na fase da *dependência desejada*, como se nossa servidão financeira fosse a tábua de salvação ainda capaz de produzir a inclusão do País no sistema, mesmo que no papel o mais subalterno possível.” ( PAULANI; PATO, 2005, p. 64 *apud* ROCHA, 2009, p. 91).

fiscalização das atividades produtivas, principalmente dos serviços públicos (não estatais) (SALLUM JR., 1999, p. 33 *apud* PEREIRA, 2008, p. 169). Obstinando-se em manter intocado o tripé que sustentava o Plano Real – atração de capitais externos, câmbio sobrevalorizado e altas taxas de juros -, contribuiu para que essa obstinação (aliada as metas de ajuste econômico imposta pelo FMI) aumentasse a dívida pública e desacelerasse o crescimento (PEREIRA, 2008, p. 196).

A equipe de formulação do Plano Diretor da Reforma do Estado foi dirigida por Bresser Pereira (1996), para ele a disciplina fiscal, a privatização, bem como, a liberalização comercial, são pontos fundamentais para alcançar-se um Estado social-liberal, não sem antes passar pelo Estado mínimo, Estado social-burocrático e o Estado neoliberal. Nessa linha de raciocínio o autor defende que cabe ao Estado um papel coordenador suplementar. Sendo assim, o lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde, educação e a própria área social, são contratados e executados por organizações públicas não-estatais, ditas competitivas. Bresser Pereira acredita ainda que o projeto de Fernando Henrique Cardoso configura um novo pacto político em torno desse Estado intermediário. Para ele esse magnífico projeto é a representação de uma renovação da esquerda - a constituição de uma “esquerda moderna” -, tendo em vista que ficou órfã do Estado comunista e do desenvolvimentista (BEHRING, 2008, p. 172-176).

Conforme analisa Behring (2008) esteve em curso no Brasil dos anos 1990 uma contra-reforma do Estado, e não uma “reforma”, como defendem seus idealizadores. Uma contra-reforma composta por um conjunto de mudanças estruturais de cunho regressivo no que diz respeito aos trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas. A contra-reforma tornou ainda mais complexa as condições para qualquer reconstrução, principalmente se esta é imaginada sem grandes rupturas com a macroeconomia do Plano Real bem como sua base política de sustentação (BEHRING, 2008, p. 281-284).

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso cria o Programa *Comunidade Solidária* que é a principal proposta de ação social desse governo. Esse programa transferia a execução dos projetos sociais para a chamada sociedade civil organizada, por intermédio de organizações não governamentais. Dessa forma, o governo repassava

recursos para essas organizações para que executassem políticas sociais. Uma das bases desse programa é a retomada da lógica da solidariedade, onde a presença massiva do voluntariado remetia no intuito de redução do gasto social com atividade-meio, ou seja, salários e direitos, porém reivindicava a baixa qualificação dos profissionais envolvidos na operacionalização das políticas. Para, além disso, as políticas desenvolvidas priorizavam a focalização, a pulverização no emergencial, desse modo, sendo ineficaz no sentido de combate a pobreza (ROCHA, 2009, p. 91).

Ainda no período de Fernando Henrique Cardoso foi criado em 2001, o Programa Bolsa-Escola, destinando as famílias onde a renda per capita fosse inferior a meio salário mínimo e necessariamente com filhos na escola com idade entre 6 e 15 anos. A frequência escolar mínima exigida era de 85%, o valor da bolsa era de R\$ 15,00 com o limite de R\$ 45,00. O programa era configurado como universal, no entanto, os municípios tinham cotas fixas de número de usuários que podiam acessá-lo. Em 2001, foi criado o Programa Bolsa Alimentação, onde a proposta era reduzir a deficiência nutricional, bem como a mortalidade infantil. Atendia gestantes, e crianças até 6 anos de idade. Ainda em 2001, foi criado o Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, para jovens entre 15 e 17 anos de idade, preferencialmente que não estiverem matriculados na escola, com renda per capita de até meio salário mínimo e em situação de risco social, o valor da bolsa era de R\$ 60,00. Em 2002, o governo cria o Auxílio Gás, atendia famílias consideradas pobres. Dessa forma, o auxílio era justificado para compensar os efeitos da liberação do comércio e derivados do petróleo e a retirada de subsídios ao gás de cozinha (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004 *apud* MARTINS, 2008, p. 69).

Como resultado de sua gestão chamada de “esquerda moderna” (sic!), Fernando Henrique Cardoso deixa expresso o salto na pauperização como reflexo da redução dos direitos sociais e a perpetuação do modelo neoliberal. Conforme COUTO,

Uma das características desse período é a retomada da matriz de solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central,

conforme a Constituição de 1988, na garantia desses direitos. (COUTO, 2004, p. 150).

Nessa conjuntura específica de desconstrução do Estado e agudização intencional da pobreza, Luis Inácio Lula da Silva<sup>31</sup>, representando o Partido dos Trabalhadores – PT<sup>32</sup> chega ao poder com a tarefa de reconstruir corajosamente as políticas sociais desse país. Candidato à presidência da república pela quarta vez consecutiva, imagem da esquerda, elege-se para governar pelo período de 2003-2006, sendo reeleito para presidir de 2007-2010.

De acordo com Rocha (2009, p.92-93), o sucesso nas urnas do então candidato do Partido dos Trabalhadores pode ser analisado por duas vertentes. Por um lado, o explícito fracasso das políticas neoliberais, sendo que Lula representava a mudança e a expectativa de melhoras da classe trabalhadora, e de outro, a junção política dos partidos de esquerda, centro e setores do empresariado brasileiro, representado pelo vice-presidente José de Alencar, do Partido Republicano Brasileiro.

Em relação à proteção social, o governo dedica atenção exclusiva ao combate à fome, direito social<sup>33</sup> assegurado pelo Estado brasileiro. Em 2003 realiza a unificação de uma série de programas de transferência de renda no PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF, criado pela Medida Provisória número 132/2003 e transformado na Lei número 10.836 de 2004 e regulamentado pelo Decreto número 5209/2004. Nesse contexto, um grande impacto na estrutura do sistema de proteção

---

<sup>31</sup> Em outubro de 2002, na ocasião de seu primeiro pronunciamento como presidente eleito Lula dizia: “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”.

<sup>32</sup> O Partido dos Trabalhadores (PT) nasceu em 1979, com o apoio do movimento sindical do ABC paulista e tendo como líder o trabalhador metalúrgico Luiz Inácio da Silva, onde mais tarde incorporou ao nome o apelido de Lula. Em fevereiro de 1982 o partido adquiriu registro definitivo e é o único, no quadro atual dos partidos, que surgiu do movimento popular. Tem um perfil socialista e seus militantes dividem-se em diversas tendências internas (FREITAS, 2007, p.73).

<sup>33</sup> O direito social, por sua própria natureza coletiva, está geneticamente articulado com o conceito de necessidade, que tem estreitos vínculos com os preceitos de igualdade, equidade e justiça social. Nesse sentido, o direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações ligadas a institucionalidade do mercado, com o propósito de incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana (PEREIRA, 2008, p. 37; COUTO, 2004, p. 183).

social do Brasil é assegurado mediante a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004, onde, conforme a análise de Paiva (2008, p.6), o Sistema Único de Assistência Social – SUAS “passa a ser portador de um projeto de enraizamento do Estado no provimento das políticas sociais, por meio da perspectiva de territorialização dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS em todo país”.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF é a principal proposta de combate a desigualdade social que assola nosso país. É um programa que atua eficientemente em todo território brasileiro, e atinge um público de mais de doze milhões de famílias<sup>34</sup>. Conforme exposto no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome, o critério de acesso ao programa é referente a renda familiar (limitada a R\$ 140), o número e idade dos filhos, dessa forma, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 22 a R\$ 200. O programa apresenta três eixos principais: a transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade ([www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia))<sup>35</sup>.

Com a implantação do PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF em praticamente todos os municípios, o governo provocou uma melhora nas condições de vida de milhões de brasileiros; mas, mesmo diante da importância do programa, a significativa mudança de vida de parte considerável da população, o programa se quer considera o parâmetro salário mínimo<sup>36</sup>. Como se sabe, o salário mínimo constitui um piso salarial legal, e qualquer remuneração laboral abaixo dele é considerada imoral pela sociedade. Conforme sua legislação fundadora, o salário mínimo seria uma quantia

---

<sup>34</sup> Sítio eletrônico: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia), acesso em 05 de julho de 2010.

<sup>35</sup> Acesso em 05 de julho de 2010.

<sup>36</sup> Conforme a Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010, o valor do salário mínimo a partir de janeiro de 2010 é de R\$ 510,00.

financeira capaz de manter a família do trabalhador. Evidentemente seu valor real foi deteriorado desde sua adoção, tendo em vista que hoje o mesmo é incapaz de viabilizar o mínimo necessário, tal como previsto na legislação (BELIK e DEL GROSSI 2003 *apud* FREITAS, 2007, p. 71).

Ainda em consonância com o pensamento de Freitas (2007, p. 72), em termos de alocação orçamentária, o PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF representa menos de metade das verbas direcionadas a assistência social que não passam de 0,72% do PIB. Ademais, por ser focalizado e vinculado a contrapartidas, o programa atende ainda as prescrições do pensamento liberal. Os limites do programa são muitos: os valores das prestações são pequenos, os critérios de acesso são rigorosos e por consequência excludentes e sua implementação deixa a desejar à medida que não se faz acompanhada, ainda, do necessário aparato político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural.

Para finalizar essa parte (sem ilusões, pois, queremos mais, muito mais) cabe parte de um belo poema de Vinícius de Moraes chamado *Operário em Construção*.

Ah, homens de pensamento  
Não sabereis nunca o quanto  
Aquele humilde operário  
Soube naquele momento  
Naquela casa vazia  
Que ele mesmo levantara  
Um mundo novo nascia  
De que sequer suspeitava.  
O operário emocionado  
Olhou sua própria mão  
Sua rude mão de operário  
De operário em construção  
E olhando bem para ela  
Teve um segundo a impressão  
De que não havia no mundo  
Coisa que fosse mais bela.

### 3.3 A referência política do direito socioassistencial: a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº. 8.742/1993) consiste numa forma concreta de afirmar a assistência social como direito integrante da Seguridade Social brasileira. O documento esclarece (romanticamente, sabemos) que a Assistência Social é um direito do cidadão, bem como dever do Estado, e que através de um conjunto integrado de ações, de iniciativa pública e da sociedade, busca viabilizar, de forma não contributiva, os mínimos sociais com o propósito de proporcionar as necessidades básicas. Dessa forma, ao longo do documento se faz a exposição detalhada dos princípios, objetivos, diretrizes, e ainda da organização e da gestão, seguido dos detalhes acerca do financiamento.

No parágrafo único do Art. 2º a lei esclarece que a Assistência Social deverá atuar concomitantemente a demais políticas setoriais, com vistas ao combate a pobreza, no sentido de proporcionar os mínimos sociais, com o propósito de garantir a universalização dos direitos (LOAS 2003).

Percebemos que a lei apresenta dois princípios que devem ser refletidos por de certa forma apresentar uma duplicidade de identificação, quais sejam: mínimos sociais e necessidades básicas. Conforme estudos de Pereira (2008, p. 25-26), a lei fala em mínimos ao referir-se à provisão, e refere-se ao básico ao preconizar o atendimento a necessidades básicas. Isso nos dá margem à interpretação de que provisão social mínima e necessidades básicas são equivalentes ou de conjunta implicação, mesmo a lei usando diferentes denominações. Sendo assim, conforme a LOAS, nos parece que só haverá provisão mínima se houver necessidades básicas a satisfazer, conforme preceitos éticos e de cidadania mundialmente acatados e declarados em nossa atual Constituição.

Contudo, tal vinculação (entre provisão mínima e necessidades básicas) tem conduzido à crescente tendência de se identificar semanticamente *mínimo* com *básico* e de equipará-los no plano político-decisório, o que constitui uma temeridade. Por isso, é válido esclarecer que, apesar de *provisões mínimas* e *necessidades básicas* parecerem termos equivalentes do ponto de vista semântico,

eles guardam diferentes marcantes do ponto de vista conceitual e político estratégico (PEREIRA, 2008, p. 26).

*Mínimo e básico* são conceitos distintos, pois, o primeiro tem a conotação de *menor*, de *menos* “identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social”, o segundo não. O *básico* nos remete a algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela se acrescenta. Por conseguinte, o *básico* que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) “constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga.” Dessa forma, a medida que o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimento, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade com vistas a preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o “ótimo” de atendimento, o *básico* é a “mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo” (PEREIRA, 2008, p. 26-27).

Ainda em sintonia com o pensamento de Pereira (2008), ao contrário do que induz o texto da LOAS, *mínimo e básico* são noções assimétricas, que não apresentam compatibilidade entre si, em que pese o ponto de vista empírico, conceitual e político, Isso nos direciona a concluir que, para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhes originam, ela tem que romper com a versão minimalista para afirmar-se *básica*, como precondição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só assim, será possível falar em direitos fundamentais do qual toda pessoa é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes.

Claro que, textualmente os princípio da LOAS apresentam bons caminhos que podem certamente ir a ponto de encontrar um outro modelo de proteção social, quais sejam:

Art. 4º A Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

I- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica;

- II- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação social alcançável pelas demais políticas públicas;
- III- Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV- Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V- Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Vale ressaltar que o processo de construção e aprovação da LOAS foi seguido de tensões, que o projeto original não foi aprovado, para em seguida sofrer uma série de modificações que o deformaram substancialmente, a proposta original que contemplava as históricas demandas da Sociedade por Assistência Social. São indicativas desse processo, a concepção de *mínimos sociais* e a condicionalidade de renda inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo para acesso ao Benefício de Prestação Continuada – PBC. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por intermédio de medidas provisórias, inúmeras alterações a LOAS culminaram na sua mutilação, considerando-se a proposta inicial e a existente naquela ocasião. Entre essas alterações citamos, a mudança na periodicidade da realização das conferências nacionais de assistência social que passaram de ser a cada dois anos para serem convocadas a cada 4 anos; a idade mínima de 67 anos como limite mínimo para acesso ao BPC ao invés de 65 anos como era previsto inicialmente na LOAS, o que aliás veio a ser revertido com a aprovação do Estatuto do Idoso, em outubro de 2003 (MOTA *et al* 2008, p. 187).

Além dessas questões que foram alvo de críticas nas diversas conferências municipais, estaduais e nacionais de assistência, nos fóruns de gestores, nas pautas das organizações de trabalhadores e de representações da sociedade civil, outras questões adquiriram visibilidade, tais como,

a ausência de uniformidade, de sistematicidade e de articulação entre as ações e projetos na área de assistência, vindo a se configurar como objeto de exigências e negociações entre a sociedade e o governo – consideradas as suas históricas vinculações com as demandas por Assistência Social – viesse propor uma nova política de Assistência Social (MOTTA *et al* 2008, p. 187).

No que pese a participação popular no Artigo 5º, inciso II onde se afirmam as diretrizes, é feita a seguinte indicação: *deverá ser realizada por intermédio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*. Essa participação conforme elucida a lei no Artigo 18, inciso V, deverá ser viabilizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social onde “deverá zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social” (LOAS, 1993).

De acordo com Teixeira (2000, p. 104) é preciso salientar que tais espaços participativos são direcionados por regimento interno, a partir de composição paritária (representantes do governo e da sociedade civil), onde normalmente são eleitos em conferências ou fóruns. Sendo assim, essa vinculação com o Estado pode se tornar uma barreira no diz respeito a seu efetivo funcionamento podendo remeter a equívocos, no sentido de posições de representações que vierem a subestimar o seu papel, ignorando o tipo de estrutura do poder em que os conselhos se inserem e os limites das atuais políticas neoliberais.

A partir destas linhas gerais, cabe observar que as formulações que a LOAS estabelece requerem novos desdobramentos normativos, tendo em vista um desenho mais elaborado das ações e responsabilidades que o Estado brasileiro, em suas três esferas governamentais deve realizar em nome das garantias constitucionais do direito à assistência social.

Com o objetivo de apresentar estes elementos desenvolvemos a próxima sessão.

## **4 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS PARA A GARANTIA DE DIREITOS**

### **4.1 Política Nacional de Assistência Social – PNAS: concepção**

Em outubro de 2004 foi publicada a nova Política Nacional de Assistência Social, que tem por objetivo incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que se refere à responsabilidade pública, com o propósito de tornar claras as diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (PNAS, 2004).

A gestão proposta por essa Política pauta-se no pacto federativo, onde devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e Norma Operacional Básica – NOB, a partir de indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhadas (Comissões Intergestoras Tripartite<sup>37</sup> e Bipartite<sup>38</sup> – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços voltados para discussão, negociação e

---

<sup>37</sup> A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é o espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais). Caracteriza-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. A composição da CIT atua com cinco (5) membros representados pela União, indicados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; cinco (5) membros representados pelos estados e o Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social (FONSEAS) e seus respectivos suplentes; cinco (5) membros representados pelos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e seus respectivos suplentes (GIMENES, 2009, p.62).

<sup>38</sup> As Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) constituem-se como espaço de interlocução de gestores. Sua composição deverá levar em consideração o porte dos municípios para que eles mesmos sejam representados de forma democrática atendendo seus interesses e necessidades. A CIB, no âmbito estadual atua com a seguinte composição: três (3) representantes dos estados indicados pelo gestor estadual de Assistência Social; seis (6) gestores municipais, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, observados os níveis de gestão no SUAS, a representação regional e o porte dos municípios, de acordo com o estabelecido na Política Nacional de Assistência Social (GIMENES, 2009, p.61).

pactuação de instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (PNAS, 2005, p. 13).

O Sistema de Proteção Social, segundo a PNAS, deve ser direito de todos os cidadãos sem qualquer restrição, sendo subdivididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social para redução e preservação do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB/SUAS 2005, p.90).

De acordo com a PNAS, os serviços de atenção social básica são executados por intermédio dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Notadamente os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, organizados de maneira a atender os territórios mais demandados por proteção social, constituem uma importante ferramenta de trabalho socioassistencial.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS 2004, p.29).

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu território, no seu contexto social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Nesse sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF<sup>39</sup>. Na proteção social básica, o trabalho com famílias deve considerar a compreensão dos

---

<sup>39</sup> “O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) é um conjunto de ações continuadas desenvolvidas necessariamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Cabe ao PAIF a prestação de serviços de acolhimento, acompanhamento, inserção em serviços socioeducativos e de convivência, desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias e encaminhamento das famílias para demais serviços socioassistenciais e de outras políticas. A ação principal do Programa é o acompanhamento sociofamiliar. Objetivos :• Oferecer proteção integral às famílias e seus membros; • Prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações;• Garantir o direito à convivência familiar e comunitária;• Contribuir para o processo da autonomia e da emancipação social da família”. Acesso ao sítio eletrônico <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/asocial/pag/programas/programa-de-atencao-integral-a-familia-paif/> em 08 de novembro de 2010.

novos arranjos familiares, superando o modelo único de família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras relações sociais e com o Estado (PNAS 2004, p.35).

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão ser executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS ou de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social que compõem a área de abrangência de cada CRAS (GIMENES, 2009, p.56).

Eu vejo também como positivo a questão da Unidade de concepção que a PNAS traz, todos os profissionais falam a mesma linguagem. Antes cada município denominava os equipamentos de atendimento de maneira diferente. Mesmo que ainda as Secretarias tenham nomes diversos, o CRAS é o CRAS, quando eu falo de Proteção Social Básica, o assistente social com quem eu estou falando ele sabe, ele só não sabe se ele estiver na saúde, se estiver em uma empresa, mas vai criando um conjunto de referência para os profissionais que trabalham na Assistência Social (YAZBEK, entrevista concedida a GIMENES, 2009, p.56).

Conforme pela PNAS a abrangência bem como o número mínimo de CRAS será analisado pelo porte do município e a taxa de vulnerabilidade social, esse critério também será avaliado para fins de partilha dos recursos da União.

Tabela 1: Porte do Município e Número Mínimo de CRAS por Famílias Referenciadas

<b>Porte do Município</b>	<b>Nº. Habitantes</b>	<b>Nº. Mínimo de CRAS por famílias referenciadas</b>
Municípios de Pequeno Porte I	até 20.000	1 CRAS para até 2.500 famílias
Municípios de Pequeno Porte II	20.001 a 50.000	1 CRAS para até 3.500 famílias
Municípios de Médio Porte	50.001 a 100.000	2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias
Municípios de Grande Porte	100.001 a 900.00	4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias
Metrópole	mais de 900.000	8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias

Fonte: GIMENES, 2009, p.57. Elaboração própria.

Conforme PNAS (2004, p. 37) a proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal bem como social, por consequência de abandono, maus tratos físicos e psíquicos, violência sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Os serviços de proteção especial estão subdivididos em Proteção Social de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade.

Por serviços de média complexidade são considerados aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Assim sendo, requerem maior estruturação técnico-operacional seguido de atenção especializada e mais individualizada, e ou acompanhamento sistemático e monitorado, tais como: Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no

domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços a Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA) (PNAS 2004, p. 38).

A proteção especial de média complexidade envolve o Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, com vistas a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção social básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações onde ocorrem violação de direitos (PNAS 2004, p. 38).

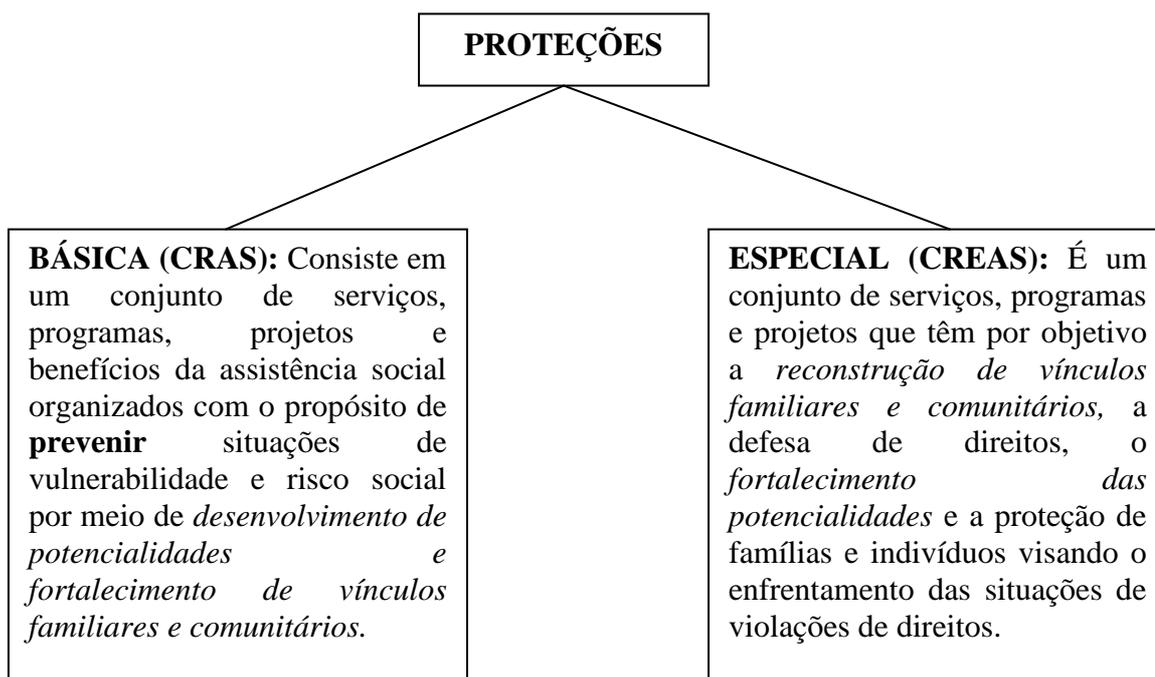
O Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, esse espaço é de abrangência municipal ou regional da proteção social especial do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Para o exercício de suas atividades, os serviços ofertados nos Creas devem ser desenvolvidos de modo articulado com a rede de serviços da assistência social, órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas. A articulação no território é fundamental para fortalecer as possibilidades de inclusão da família em uma organização de proteção que possa contribuir para a reconstrução da situação vivida. Os Creas podem ter abrangência tanto local (municipal ou do Distrito Federal) quanto regional, abrangendo, neste caso, um conjunto de municípios, de modo a assegurar maior cobertura e eficiência na oferta do atendimento (www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/creas)<sup>40</sup>.

Conforme o apresentado pelo PNAS (2004) os serviços referentes a proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegidos para famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar ou meio comunitário. São oferecidos: Atendimento integral institucional; casa lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); e trabalho protegido.

---

<sup>40</sup> Acesso dia 08 de novembro de 2010.



Fonte: Guia de Políticas e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2008). Elaboração própria, grifo nosso.

Conforme Mota *et al* (2008, p. 190) é válido ressaltar que até então esses serviços eram prestados de maneira dispersa, fragmentária e multiforme. Nesse sentido, a criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS pode viabilizar uma normatização, organização (no sentido de romper com a sobreposição de papéis), racionalização e padronização dos serviços prestados, inclusive levando em conta as particularidades regionais e locais.

Paiva (2006, p. 7) afirma que um traço bastante peculiar da política de assistência social é o fato de que a assistência social se organiza, enquanto campo reivindicatório de provimento das necessidades sociais, por intermédio de solicitações individuais e privadas. Essa característica apresenta complexas contradições na demarcação de sua natureza, reeditando temas e indagações no que se refere à contraditoriedade entre os interesses individuais e coletivos, continuamente desfigurados, - ao passo que são entendidos como antagônicos pelo

senso comum-, num processo ideológico que tende a afetar de maneira direta e poderosa o sutil processo de organização popular.

Assim sendo é necessário ter cautela a medida que se busca *desenvolver potencialidades e fortalecer vínculos*, para não acabarmos fazendo uso do fenômeno *psicologização da questão social*. Não se pode deixar de analisar as expressões da questão social tal como ela é, com o propósito de não direcionarmos o atendimento de forma a tratar alienadamente as situações postas, nesse horizonte é necessário que o usuário seja munido de informações bem como participe ativamente do processo para que ele acesse seus direitos sem ser responsabilizado por sua condição de subalterno.

Sendo assim Paiva (2006, p.8) afirma que essa perspectiva reposiciona o dilema das propostas de trabalho que não sucumbam aos deletérios esquemas de *psicologização* dos problemas sociais, que estes atribuem aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de presumíveis incapacidades morais ou cognitivas, mistificando as contradições próprias da sociedade burguesa.

Por esse motivo, vale analisar o protagonismo popular como indispensável à assistência social, a medida que esta se apresenta enquanto política pública com potencial emancipatório, o que nos direciona a pensar a prática do assistente social na perspectiva de superação da atitude conformista, “que exaure as energias dos indivíduos e famílias na luta cotidiana pela sobrevivência” (PAIVA 2006, p. 8). O que significa dizer,

Não implica na sublimação do sujeito individual, dos seus interesses, projeto de vida, ideal de felicidade. Superar o individualismo, sim, é uma tarefa inadiável, que significa, por exemplo, abrir horizontes para além do imediatismo consumista que reduz a felicidade a posse e as realizações às conquistas estritamente privadas. O caminho da participação popular, da organização coletiva, não pode, portanto, abrir mão do encantamento necessário à paixão transformadora, que seja capaz de restituir à luta revolucionária o sonho da dignidade e da igualdade para toda a gente. Em *A Rosa do Povo*, Drummond protesta: “Os subterrâneos da fome choram caldo de sopa/ olhos líquidos de cão através do vidro devoram teu osso/ come, braço mecânico, alimenta-te mão de papel, é tempo de comida/ mais tarde será de amor” (PAIVA, 2005, p. 119 *apud* PAIVA, 2006 p. 8).

## 4.2 Sistema Único de Assistência Social – SUAS: desenho e inovações

O SUAS - desenhado na PNAS - é fruto de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social<sup>41</sup>, nesse momento, realizando essa deliberação, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) busca regulamentar e organizar as ações socioassistenciais. O SUAS “constitui-se na regulamentação e organização em todo o território das ações socioassistenciais. Os programas, projetos e serviços têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos” (PNAS, 2007, p.39). Pressupõe, ainda a gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas do governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com vistas a participação e mobilização da sociedade civil, e estes por sua vez devem ter o papel efetivo na sua implantação e implementação, dessa forma, (ainda distante, sabemos) caracteriza-se em um modelos de gestão descentralizado bem como participativo.

A implantação da Política Nacional de Assistência Social<sup>42</sup>, que irá consubstanciar o Sistema Único de Assistência Social, cuja formulação se deu no governo Lula,

estabelece importantes procedimentos técnicos e políticos em termos da organização e prestação de medidas socioassistenciais, além de nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito dessa política pública (PAIVA, 2006, p.6).

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de Assistência Social tornando possível a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e

---

<sup>41</sup> A IV Conferência Nacional de Assistência Social, convocada por meio da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003, foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, e representou um importante passo na direção da sedimentação dos novos termos da Política de Assistência Social no Brasil. A conferência aconteceu sobre o tema: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos".

<sup>42</sup> PNAS/2004 – Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União, de 28 de outubro de 2004.

resultados, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda os eixos estruturantes e de subsistemas quais sejam (PNAS 2004, p. 39):

- Matricialidade Sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

A tarefa central do SUAS é desencadear uma contundente ruptura com o legado de precarização e focalização dos serviços. Sendo assim, é preciso dotar as medidas de proteção socioassistencial de conteúdos e estratégias que promovam a efetiva participação da população, na contramarcha dos processos de subalternização política de exploração econômica e exclusão sociocultural (PAIVA, 2006, p.7).

#### **4.3 Programa Bolsa Família – PBF: a massificação da transferência de renda**

Neste item será priorizada uma síntese dos componentes constitutivos do PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF, conforme sua regulamentação legal vigente, tendo em vista mostrarmos sua configuração formal, de maneira a oferecermos um ponto de partida para análise de aspectos que consideramos em nossa hipótese, ou seja, potencialmente contraditórios à lógica do direito incondicional, tal como a aceção da assistência social requisita.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003, transformado na Lei nº 10.836 em 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto 5209/2004. De acordo com o exposto na lei, o programa visa unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, principalmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAAL (Lei nº 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória de 2001 nº. 2.206-1), do Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102 de 2002), e por fim, do Cadastro Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877 de 2001) (BRASIL, 2004).

Dessa forma a Lei nº 10.836, apresenta o PBF com o propósito de atuar nas ações de transferência de renda à famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal até 70,00 per capita) e em situação de pobreza (renda mensal até 140,00 per capita)<sup>43</sup>, usando algumas condicionalidades ou contrapartidas como forma de combate a transmissão intergeracional da pobreza. A Lei direciona ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, a responsabilidade pela coordenação, pela gestão e pela operacionalização do PBF, além de outras atribuições que lhe forem indicadas.

No artigo 2º a Lei define família como “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2004). Assim sendo, para ter acesso ao PBF a família precisa estar cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais, este por sua vez “é um instrumento de coleta de dados que tem como objeto identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País”<sup>44</sup>.

Para a família ter acesso ao benefício é realizada uma análise em relação a renda mensal per capita e ainda o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Os valores variam de R\$ 22 a R\$ 200. O MDS trabalha com quatro modalidades de benefícios, quais sejam:

---

<sup>43</sup> Acesso ao site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), em 22 de julho de 2010.

<sup>44</sup> <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/criterios-de-selecao>, acesso em 22 de julho de 2010.

- Benefício Básico – R\$ 68, pago às famílias consideradas extremamente pobres, ou seja, com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa, ainda que não tenha criança, adolescente ou jovem na composição da família.
- Benefício Variável – R\$ 22, pago às famílias consideradas pobres, com renda mensal de até R\$ 140 por pessoa, e que não tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família poderá receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66.
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) – R\$ 33, pago as famílias que tenham adolescente de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Cada família poderá receber até dois BVJ, ou seja, até R\$ 66.
- Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) – pago a famílias em situações onde a migração dos programas Auxílio – Gás, Bolsa escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o PBF ocasione perdas financeiras, dessa forma, o valor do benefício varia de acordo com cada situação específica.

Tabela 2: Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70

<b>Número de crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Fonte: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acesso em 22 de julho de 2010.

Tabela 3: Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por pessoa

<b>Número de crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acesso em 22 de julho de 2010.

A identificação do beneficiário é feita por intermédio de um cartão magnético e personalizado, denominado Cartão Social Bolsa Família. O cartão é emitido para o responsável familiar, de acordo com o exposto no Art. 23-A, será preferencialmente a mulher. O saque do benefício pode ser feito em toda rede da Caixa Econômica Federal, o cartão poderá ser utilizado ainda para acessar outros serviços, como recebimento do seguro desemprego, recebimento de abono salarial, consulta a extratos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e consulta a saldos e saques do Programa de Integração Social (PIS).

Com o propósito de operacionalizar as atividades de gestão de benefícios pelos municípios, a Caixa Econômica Federal desenvolveu o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) ou Sistema de Gestão de Benefícios (SGB). Dessa forma, através da internet e com senhas específicas, os gestores municipais do PBF têm autonomia de realizar bloqueios, desbloqueios, cancelamentos, reversões de cancelamento de benefícios, em consonância com a legislação que rege o PBF.

O PBF comporta a forma de gestão descentralizada, ou seja, permite que União, Estados, Distrito Federal e municípios socializem e discutam ferramentas de aperfeiçoamento dos objetivos propostos pela legislação do programa. Conforme exposto no sítio eletrônico do MDS “O desafio é articular os diversos agentes políticos em torno da promoção e inclusão social das famílias beneficiárias. Para isso, deve ser estabelecido um modelo de gestão compartilhada, com competências específicas para cada um dos entes federados”<sup>45</sup>.

O MDS utiliza o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) como instrumento que visa medir a qualidade de gestão do PBF em níveis estadual e municipal. O índice varia entre zero e 1. Com base no desempenho adquirido pelo município no sentido de eficiência na gestão do PBF, o MDS utiliza as informações com vistas a aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios. Assim sendo, quanto maior o valor do IGD, maior será o valor dos recursos transferidos para o ente federado. Os municípios selecionados recebem visitas de equipe técnica multidisciplinar do MDS, com o acompanhamento da respectiva coordenação estadual. Conforme apresentado no site do MDS “O objetivo é elaborar um amplo diagnóstico sobre a gestão do município visitado e um plano de providências, que, se executadas, ajudam o município a melhorar a qualidade da gestão do Bolsa Família e Cadastro Único”<sup>46</sup>.

Diante do exposto, vale uma breve análise acerca do referido programa, haja vista que o mesmo atinge uma popularidade significativa e ainda é alvo de calorosas discussões.

---

<sup>45</sup> <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acesso em 22 de julho de 2010.

<sup>46</sup> <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acesso em 22 de julho de 2010.

Behrman (2008) *apud* Mattei (2010, mimeo) nos apresentam algumas razões que explicam a popularidade obtida pelos programas de transferência de renda na América Latina, a qual certamente o PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF está geneticamente inserido. Destacando-se:

- 1) Os programas são atrativos para os políticos e agentes de desenvolvimento dada a disponibilidade de indicadores de curto prazo que visam apresentar a eficácia dos programas já em suas fases intermediárias, fato que é muito útil nas definições orçamentárias e nas estratégias políticas;
- 2) As co-responsabilidades assumidas nos processos de transferência monetária acabam por significar menos estigmas por parte dos beneficiários e uma ótima aceitação pela sociedade, comparativamente aos programas sem condicionalidades;
- 3) A existência de uma visão paternalista por parte dos políticos e dos agentes de desenvolvimento, bem como da sociedade, à medida que acreditam que os recursos são mais bem usados quando há a estipulação das condicionalidades, ou seja, isso implica afirmar que os políticos, agentes de desenvolvimento, bem como a sociedade, sabem mais do que os usuários desses programas o que é melhor para eles;
- 4) Os usuários podem não estar informados no que pese a importância de investimentos em recursos humanos e a segunda melhor maneira de lidar com o problema é condicionar os pagamentos a alguns compromissos por parte dos beneficiários dos referidos programas (a primeira seria disponibilizar as informações);
- 5) Avaliações de programas iniciais, realizados por especialistas bem relacionados com a política internacional e com centros de estudos transformaram-se em uma rede de disseminação do ideário desses programas.

Concordamos com a perspectiva de Mattei (2010, mimeo) ao afirmar que estas questões são relevantes na medida em que a distribuição mensal de recursos aos usuários, apesar de se mostrar extremamente importante, não é condição

suficiente para se sair da situação de pobreza. Por isso, entendemos que de forma paralela às transferências monetárias, é necessário implementar diversas outras de medidas e ações socioassistenciais que fortaleçam os direitos, como habitação, trabalho, educação, saúde, entre outros não menos importantes. Além disso, mudanças efetivas referentes a política de assistência social, visando maior atenção aos aspectos qualitativos, especialmente referentes ao protagonismo e participação popular, como matriz da política.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF apresenta como propósito montar uma estratégia de intervenção com foco na eficiência do gasto público e na eficácia social, a medida que busca parcerias com estados, municípios e com a sociedade, um controle e regras públicas de gestão, e o desenvolvimento de políticas voltadas para a conquista de uma autonomia para as famílias assistidas, no que se refere a geração de renda e no que chamam (erroneamente) de cidadania.

Carvalho e Fernandes (2009, p. 368-369) afirmam que essa estratégia partia da premissa de que programas de transferência de renda *não constituem um fim em si mesmo*, já que não representam, de forma isolada, um instrumento efetivo de superação da pobreza, apesar de que não se pode descartar a importância do mecanismo enquanto *alívio imediato da pobreza* e das condições de privação de certos segmentos da população estão submetidos. É necessário que esses programas estejam associados a ações complementares que transformassem efetivamente a situação dos usuários, garantindo-lhes o acesso aos serviços públicos de caráter universal, como educação e saúde, e uma melhor inserção social. Daí foi estabelecido que o acesso aos usuários do programa deveria estar ligado a condicionais, como uma espécie de “contrato” mediante a qual as famílias investiriam no desenvolvimento de suas capacidades, de forma que pudessem dispor de condições mínimas necessárias para garantir um processo sustentável de inclusão social.

Estudiosos do programa através de dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE afirmam que o valor da transferência de renda repassado pelo Estado aos beneficiários é insuficiente para suprir as necessidades mínimas alimentares. Nesse sentido Zimmermann (2006, p. 154) expõe que o DIEESE calcula o sustento e o bem-estar de uma pessoa em

idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro, cálcio e fósforo. De acordo com esse parâmetro, os valores PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF deveria ter como critério o custo da Cesta Básica Nacional. Entretanto, o valor do referido programa viola o direito humano à alimentação, uma vez que o mesmo é insuficiente para aliviar a fome de uma família brasileira, conforme demonstram os dados da Cesta Básica Nacional do DIEESE. A pesquisa da Cesta Básica Nacional, realizada pelo mesmo órgão, em junho de 2005 em dezesseis capitais do Brasil, considera que um trabalhador em idade adulta necessitaria do valor de R\$ 159,29 mensais para satisfazer as necessidades alimentares mínimas (Ração Essencial Mínima). O valor dessa cesta seria então suficiente para o sustento de uma pessoa em idade adulta.

Paiva (2003, p. 47-48) faz um alerta, ao sinalizar para a essencialidade das medidas de transferência de renda, na composição da política pública de assistência social, resta citar duas ressalvas: a primeira, que qualifica essa ação como política socioassistencial, o que implica analisá-la tendo como parâmetro o processo de implantação da assistência social como política pública de seguridade social; a segunda ressalva visa alertar para a necessidade de problematização dos esquemas estigmatizantes e reprodutores dos processos de naturalização da pobreza, que têm sido perverso aos desenhos programáticos daquelas medidas.

Nesse sentido, é importante analisar o estigma que a sociedade direciona aos usuários da política de assistência social, ao passo que estes são sumariamente responsabilizados pela sua condição de subalterno, sem haver uma reflexão por parte da sociedade sobre a questão social tal como ela é, reproduzindo a íntima relação com a alienação causada pelo ideário burguês. Nesse horizonte, os usuários acabam tendo suas vidas minimizadas e/ou neutralizadas, a medida que a desigualdade social é naturalizada por significativa parcela da população, e os programas que visam a *redução da pobreza* são vistos como uma oportunidade para que eles possam com essa “ajuda” advinda da “redistribuição”, ou seja, tira renda que quem produz para entregar a quem não produz (conforme sabemos que permeia o pensamento da sociedade), recuperarem-se ou erguer-se da sua condição de pobreza, como se isso fosse possível. Diante disso, as condicionalidades são vistas como uma maneira de estimular os usuários, dada à

obrigatoriedade do cumprimento, a investirem em seu “capital humano” para saírem mais rapidamente do programa. E ainda vale ressaltar que os interesses individuais desses sujeitos usuários do programa são deflagrados ao passo que o Estado indica o que é melhor para estes como se os usuários fossem incapazes de decidir por si próprios o que lhes é mais conveniente.

A inovação, em muitos casos, se dá pela implementação do contrato como mediação ao benefício, numa transposição da lógica mercantil, portadora das virtudes de responsabilidade e compromisso. Enfim, opera-se o estabelecimento de contrapartidas, no sentido de modificar a lógica de doação, de dádiva (do que deveria ser um direito social). Cuida-se sobremaneira em contribuir para a restrição de gastos, insistindo no corte dos custos operacionais, eliminando a intermediação técnica das atividades-meio de custeio, uma vez que o acesso à renda seria suficiente para a transformação do pobre em cidadão consumidor. Não fosse o valor irrisório das transferências monetárias, é de se perguntar o quão é enganador imaginar que as relações sociais e de poder que entrelaçam a pobreza possam ser desatadas e emancipadas milagrosamente através do apoio precário desses programas minimalistas (PAIVA, 2003, p.95).

A atual política de assistência social tem significativa responsabilidade no sentido de tornar o usuário integrante da ordem – na lógica de trabalho e renda para o consumo -, ao passo que viabiliza condições (certamente precárias) por intermédio da transferência de renda, como política compensatória, para que o usuário que tem suas necessidades negadas por intermédio do mercado, mediante seus salários, possam mesmo assim fazer parte da lógica da reprodução econômica e social. Conforme afirma Sitcovsky (2008, p. 154) “isso denota a relação existente entre a assistência social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho”.

A política de assistência social, via transferência de renda, tem se constituído um importante elemento de acesso a bens e serviços relacionados a compra e venda de mercadorias. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2006 apontam um crescimento no consumo de bens duráveis entre os usuários dos programas de transferência de renda. Telefone, geladeira, fogão e televisão estão entre os eletrodomésticos mais consumidos pelos usuários da política de assistência social. O acesso a infra-estrutura (abastecimento de água; esgotamento sanitário; coleta de lixo; iluminação elétrica; telefone) também registra

aumento, não que este tenha ocasionado uma melhora significativa na qualidade de vida, a exemplo dos 53,7% dos beneficiários que conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2008) não possuem esgotamento adequado (SITCOVSKY, 2008, p.155).

Sitcovsky (2008, p. 159) faz uma importante observação, qual seja, que uma análise mais cuidadosa das fontes de recursos da assistência social brasileira indica que devemos ter cautela ao afirmar que os programas de transferência de renda assistenciais têm operado no sentido da redistribuição de renda no país. Haja vista que, dificilmente, com os pressupostos que regem a composição do orçamento da assistência social, podemos inferir tal conclusão. Ao contrário, o quadro sumariamente delineado, “não revela uma transferência de recursos do capital para os trabalhadores, ou se preferirem, dos ricos para os pobres e, sim, sugere uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores”.

No que diz respeito ao custo e a sustentabilidade financeira do programa, pesquisas mostram que em 2005 o gasto total com as transferências de renda no Brasil por meio do Benefício de Prestação Continuada – BPC e do PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF não foi além de 0,8% do Produto Interno Bruto – PIB, enquanto o gasto financeiro federal com juros da dívida pública alcançou 6,7%. Isso nos remete a certificar que atender milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social custa pouco mais de um décimo dos gastos com juros provocado pela política monetária, onde o número de beneficiários diretos é muito menor (MEDEIROS, BRITO e SOARES, 2007 *apud* CARVALHO e FERNANDES, 2009, p. 381).

Freitas (2008, p. 56) faz uma importante ressalva acerca do PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF, qual seja, a denominação *bolsa* apresenta sérios problemas no sentido da lógica dos direitos humanos, pois uma *bolsa* nos remete a algo temporário. Logo, um direito não pode ser concebido na forma de uma *bolsa*, e sim ao encontro de algo permanente, a ser auferido enquanto houver um quadro de vulnerabilidade e de extrema desigualdade econômica e social.

Claro que entendemos que as políticas de combate a pobreza não podem de maneira alguma estar dissociadas de um projeto que busque a construção de

uma rede de proteção social que vá ao encontro da lógica da universalização<sup>47</sup> das políticas distributivas, como um caminho a ser trilhado ao princípio de igualdade, de uma forma radicalmente diferente da atual. Sob pena de esses programas focalizados assumirem um papel meramente paliativo, tratando as decorrências da questão social de forma fragmentada, ao passo que não ataca as causas estruturais da pauperização. Isso não significa de maneira alguma reduzir a importância dos programas compensatórios, mas apenas fazer um alerta para suas balizas e insuficiências no sentido de combate a questão social, que políticas compensatórias não resolverão, como até agora não resolveram, a questão da desigualdade social.

#### **4.3.1 Condicionalidades na área da saúde**

As condicionalidades na área da saúde, são direcionadas a crianças menores de 7 anos de idade, a gestantes e mulheres em fase de amamentação. Os responsáveis por crianças menores de 7 anos de idade tem o dever de manter o calendário de vacinação da criança atualizado, de acordo com as diretrizes do Ministério da Saúde, e ainda, levar a criança à unidade de saúde com o propósito de realizar o acompanhamento nutricional e de desenvolvimento.

As gestantes e nutrizes devem inscrever-se e comparecer às consultas do pré-natal, na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante. Dessa maneira, as mulheres nessa situação devem participar das

---

<sup>47</sup> “O Bolsa Família pode ser considerado um passo na direção da Renda Básica de Cidadania”, afirma o senador Eduardo Suplicy. Autor da lei 10.835, que institui a Renda Básica de Cidadania, o senador acredita que a aplicação deve ser feita gradualmente, beneficiando, num primeiro momento, os mais necessitados até evoluir para todos os cidadãos. Segundo ele, a Renda Básica é um direito universal de todas as pessoas “participarem da riqueza da nação”. Ele destaca que a maior vantagem da Renda Básica “é justamente prover liberdade para todos, no sentido em que fala Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia de 1998”, isto quer dizer que “desenvolvimento deve significar maior grau de liberdade para a sociedade”. Suplicy menciona ainda o exemplo do Alasca, único Estado do mundo a instituir a Renda Básica de Cidadania, como um modelo a ser seguido pelo Brasil. Ele conta que a iniciativa rendeu ao estado, depois de 27 anos, o título de estado mais igualitário dos 50 estados norte-americanos. “Hoje é considerado suicídio político para qualquer liderança política propor o fim do dividendo”, enfatiza. Trechos da entrevista concedida ao sítio eletrônico [http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3290&secao=333](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3290&secao=333), acesso dia 20 de novembro de 2010.

atividades educativas no sentido de aleitamento materno e promoção de alimentação saudável, viabilizadas pelas equipes de saúde, o propósito das atividades é abordar temas como:

- Aleitamento materno;
- Alimentação e nutrição da gestante;
- Alimentação e nutrição da criança;
- Estímulo ao consumo de alimentos regionais;
- Cuidados com a saúde da criança;
- Higiene dos alimentos;
- Importância do vínculo mãe-filho;
- Nutrição, crescimento e desenvolvimento;
- Alimentação saudável nas diferentes fases da vida.

(Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senarc/2009).

As famílias devem ser acompanhadas pela Equipe de Saúde da Família, ou pela equipe mais próxima da residência, nesse sentido, a proposta é que os técnicos esclareçam as famílias à importância do cumprimento das condicionalidades. Assim sendo, a Secretaria Municipal de Saúde tem atribuições, das quais se destacam “Oferecer ações de pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento da criança e atividades educativas de saúde, alimentação e nutrição;” e ainda, “Designar um responsável técnico preferencialmente um nutricionista, visando à coordenação do acompanhamento das famílias e a atualização das informações no Sistema Bolsa Família na Saúde”<sup>48</sup>.

Freitas (2008, p. 58) faz um alerta ao afirmar que a saúde não está presente nos programas como direito. Há uma concepção restrita de saúde, reduzida ao grupo materno infantil, fato que expressa um lamentável retrocesso, já que não são introduzidos compromissos no sentido da integralidade da saúde (na lógica da responsabilidade coletiva e não individual) e principalmente por não direcionar a concepção de direito a saúde.

---

<sup>48</sup> Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senarc/2009, acesso em 23 de julho de 2010.

Vaitsman e Paes-Souza (2007) *apud* Carvalho e Fernandes (2009, p. 382) afirmam que as avaliações do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS informam que as crianças das famílias beneficiárias não apresentam vantagens no que tange à vacinação e que as mães se queixam das dificuldades e problemas referentes ao atendimento nos postos de saúde. Nesse sentido Monnerat *et al* (2007, p. 1461) alertam para o fato de que é importante também investigar a capacidade dos serviços de saúde, no de diz respeito a absorver o aumento da demanda que possivelmente provocará, bem como, questionar a condição marginal que as ações ditas estruturais parecem representar.

Nesse sentido, vale ressaltar que ambas as avaliações, que são representativas de uma visão crítica, colocam em questão a pretendida eficácia das condicionalidades, para além do controle já problematizado.

#### **4.3.2 Condicionalidades na área da Educação**

As condicionalidades na área da educação são direcionadas a crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos de idade. Os responsáveis pelo público alvo das condicionalidades na área da educação, tem o dever de matriculá-las na escola, bem como garantir a frequência mínima de 85% das aulas. Se houver necessidade de faltas superior ao permitido o responsável técnico deve ser avisado, assim como a transferência para outra escola.

Jovens de 16 e 17 anos tem acesso ao Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), onde a condicionalidade é de frequência escolar de no mínimo 75% das aulas.

O Ministério da educação desenvolveu uma ferramenta via internet chamada Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar, onde os municípios utilizam com o propósito de controlar a frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF. Segundo a Portaria interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004, de 17 de novembro de 2004; “o titular da Secretaria Municipal de Educação, deve ser o gestor do sistema no município e no estado deverá ser o titular da Secretaria Estadual da Educação.”

Uma das atribuições direcionadas ao gestor do sistema de frequência escolar no município é indicar o Operador Municipal Máster, que será responsável pela coordenação do sistema, bem como, os registros das informações. O Operador Municipal Máster por sua vez poderá cadastrar o diretor da escola para que este possa informar via sistema os dados relativos aos beneficiários.

Caso a frequência do aluno seja inferior ao indicado (75% e 85%), o motivo do não comparecimento as aulas deve ser informado via sistema. O sistema oferece algumas opções de motivos que podem levar o aluno a faltar, bem como, descreve os motivos que causam ou não efeitos em relação ao recebimento do benefício, quais sejam:

**Motivos que não geram efeitos no benefício:**

- Doença do aluno;
- Doença / óbito na família;
- Inexistência da oferta de serviços educacionais (Educação Infantil, EJA presencial, abrigamento sem escolarização, Ensino Médio, Acampamentos);
- Fatores que impedem o acesso à escola (enchentes, ausência de transporte, violência urbana na área escolar e calamidades).
- Inexistência de serviço/ atendimento a pessoa com deficiência.

**Motivos que geram efeitos no benefício:**

- Gravidez;
- Escola não informou o motivo;
- Motivo inexistente na tabela;
- Violência/ Discriminação/ Agressividade no ambiente escolar;
- Motivos sociais familiares (negligência dos pais, mendicância/trajetória de rua, envolvimento com drogas, necessidade de cuidar dos filhos);
- Trabalho infantil;
- Trabalho do Jovem
- Exploração/ Abuso Sexual/ Violência Doméstica.

(Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senarc/2009).

Entre as crianças das famílias beneficiárias a frequência escolar é quase tão elevada quanto a das demais crianças. Mas como no “contrato” estabelecido com as famílias o Estado não vem cumprindo sua obrigação no sentido de assegurar a

qualidade do ensino, é fato que a simples presença está longe de assegurar uma elevação significativa no que se refere aos padrões da educação. Em maior ou menor grau, especialmente nas regiões menos desenvolvidas e nas áreas rurais, a escola pública a que esses alunos têm acesso ainda se caracteriza por instalações inadequadas, professores pouco qualificados, métodos de ensino tradicionais e por consequência passivos, carência de livros e material didático necessário e contextualizado e programas e planos de aula que têm muito pouca relação com o cotidiano dos alunos (CARVALHO e FERNANDES, 2009, p. 382).

Conforme destacam Monnerat *et al* (2007, p. 1461) mesmo supondo que o acompanhamento das condicionalidades aconteça diante de condições ideais é importante indagar sobre o alcance e qualidade da educação pública no que pese às exigências atuais do mercado de trabalho, com o propósito de promover a independência das famílias com relação aos benefícios. Este certamente é um dos aspectos das contradições que o tema sugere.

#### **4.3.3 Condicionalidades na área de Assistência Social**

As condicionalidades na área de assistência social são direcionadas a crianças e adolescentes menores de 16 anos que se encontram em risco de trabalho infantil ou que foram retiradas dessa situação. Dessa forma, devem cumprir a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Além do cumprimento das condicionalidades relativas a saúde e educação.

Conforme Padilha (2008, p.202) o PETI reproduz, incorpora e ainda apresenta traços dos programas tradicionais de combate a pobreza no Brasil, tais como: focalização, a seletividade e o caráter temporário. Incorpora ainda o sentido compensatório em oposição a políticas universais e permanentes, onde o critério de elegibilidade é a retirada das crianças e dos adolescentes do trabalho precoce.

Sendo assim, são pequenos os efeitos dos arranjos coercitivos das condicionalidades, deixando em aberto questões que possam explicar a natureza destas polêmicas medidas.

#### 4.4 As Condicionalidades do PBF em debate

Este mundo não presta, venha outro.  
Já por tempo de mais aqui andamos  
A fingir de razões suficientes.  
Sejamos cães do cão: sabemos tudo  
De morder os mais fracos, se mandamos,  
E de lamber as mãos, se dependentes <sup>49</sup>.

Em que pese as condicionalidades do PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF há duas principais vertentes de discussão: (i) uma no sentido de que as condicionalidades são necessárias para o combate intergeracional da pobreza, referência utilizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, com vistas a atender as indicações do BM e do FMI; (ii) a outra perspectiva segue a legislação legal vigente, e que portanto se contrapõe às condicionalidades, reafirmando que a política de assistência social é um direito não contributivo, ou seja, incondicional a quem dela necessitar. Nesse sentido, consideram as condicionalidades do PBF contraditórias com a política de assistência social, já que impõe condições indevidas de acesso a um direito, que deve ser para todos que dela necessite, independente de contribuição prévia. Assim define a CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de

---

<sup>49</sup> José Saramago, Poema Demissão. In: “Os Poemas Possíveis”.

deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;  
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (Constituição Federal do Brasil, 1988).

Por política não contributiva entende-se aquela que não estabelece condições ou contrapartidas no seu processamento. Na grande maioria das vezes, são políticas *distributivas* - distribuidoras de benefícios e serviços, a partir de um fundo público constituído para esse fim, ou *redistributivas* - redistribuidoras de bens e serviços mediante a retirada de recursos de quem os possui para entregá-los a quem não os tem, tendo como foco viabilizar a cidadania ao usuário, e não fórmulas contratuais estabelecidas formalmente (PEREIRA, 2008, p.25). Mais grave do que a exigência de contrapartidas é a punição de um portador de direito, especialmente a exclusão de um beneficiário do programa pelo não cumprimento das condicionalidades. Isso constitui uma grave violação aos direitos humanos, uma vez que, como se indicou acima, um direito humano não pode estar atrelado ao cumprimento de exigências e outras formas de conduta (ZIMMERMANN, 2006, p.155).

Segue a tabela explicitando o que é descrito pela legislação do referido programa.

Tabela 4: Área, Usuários e Compromissos

	<b>Usuários</b>	<b>Compromissos</b>
<b>Saúde</b>	Crianças menores de 7 anos	Acompanhar o cartão de vacinação bem como o crescimento e desenvolvimento.
	Mulheres de 14 a 44 anos	Realizar o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê.
<b>Educação</b>	Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos	Estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85%.
	Adolescentes entre 16 e 17 anos (BVJ)	Frequência de no mínimo 75%.
<b>Assistência Social</b>	Crianças e adolescentes com até 15 anos, em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Peti*	Devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti, e obter frequência mínima mensal de 85%.

\*Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Fonte: Dados: sítio eletrônico [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Elaboração própria.

Segundo o exposto pelo MDS, as condicionalidades foram elaboradas como uma forma de garantir o acesso dos usuários aos direitos básicos, tendo como finalidade a responsabilização conjunta dos beneficiários bem como do poder público. Assim sendo, cabe ao Estado o acompanhamento gerencial a fim de identificar os motivos que direcionaram os usuários ao não cumprimento das condicionalidades. Dessa maneira, são realizadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento.

O MDS orienta que as famílias que estiverem com dificuldades em cumprir as condicionalidades busquem auxílio junto ao gestor municipal, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) ou a equipe de assistência social do município. O propósito das instituições é auxiliar a família no sentido de superar as dificuldades postas, para que possam acessar adequadamente o programa.

Ainda se mediante o auxílio as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades forem uma constante, a família pode ter o benefício do PBF bloqueado, suspenso ou mesmo cancelado, como expõe o MDS.

Conforme previsto na Lei nº 10.836, as Condicionalidades do PBF são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do programa em conjunto com

o poder público, cujo propósito é ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos.

Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>, acesso em 22 de julho de 2010).

Embora a legislação seja clara quanto ao papel dos três níveis de governo na implementação das condicionalidades, é sobre o município que recai a maior parte das responsabilidades no sentido de oferta de serviços bem como da gestão do acompanhamento do cumprimento das obrigações das famílias beneficiárias (SENNA *et al*, 2007, p. 89-90).

Além disso, a ausência de registro do resultado do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas de informação, definidos pelos ministérios da educação e saúde, poderá também acarretar em bloqueio e perda do benefício, a critério do MDS. Conforme a legislação as famílias serão excluídas do programa somente quando ficar comprovado que o cumprimento das condicionalidades foi prejudicado em razão de problemas relativos à oferta de serviços por parte dos municípios.

Considerando que são prerrogativas dos municípios manter atualizado o sistema de informação e ofertar os serviços relativos às condicionalidades, pode-se imaginar que inúmeros problemas relativos às diferentes capacidades financeira e gerencial dos municípios interferirão no atendimento de tais requisições. Assim, deve-se evidenciar a possibilidade de que famílias sejam punidas em razão da incapacidade de muitos municípios em manter atualizado o repasse de informação para o MDS. Com efeito, a literatura que trata do processo recente de descentralização das políticas sociais no Brasil, dentre os quais se destaca o estudo de Arretche (2000), assinala que, em geral, os municípios brasileiros ainda têm apresentado muitas fragilidades na oferta de serviços de educação e saúde, comprometendo o processo de implementação das condicionalidades do PBF (SENNA *et al*, 2007, p. 90-91).

O programa enfatiza a necessidade de relação de paridade entre governo e sociedade no propósito de estimular as famílias nos cuidados com a saúde e a educação. O governo por sua vez deve viabilizar o atendimento a esses serviços. Desta forma o programa esclarece:

Direitos: o acesso aos serviços de saúde e educação está garantido pela Constituição Federal.

Deveres: para receberem o benefício mensal, as famílias devem atender a todas as condicionalidades, garantindo assim escola para crianças e jovens e saúde para todos os membros da família. (Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senarc/2009).

Nesse sentido é válido destacar que, embora o município assine um termo de adesão ao Programa comprometendo-se a ofertar adequadamente os serviços básicos previstos nas condicionalidades, a legislação não prevê ações de responsabilização e punição para os municípios inadimplentes. Sendo assim, as famílias beneficiárias é que são responsabilizadas pela ineficácia municipal, tendo seu direito negado.

Conforme expõe o MDS o PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF é um programa que visa à transferência de renda diretamente as famílias pobres e extremamente pobres que, diante da lei que vigorou, vincula o recebimento do benefício ao cumprimento pela família de compromissos (condicionalidades) nas áreas de saúde, educação e assistência social. Diante dessa perspectiva, as condicionalidades são *entendidas como um caminho que visa elevar o grau de efetivação de direitos sociais por meio da indução da oferta e da demanda por serviços de saúde, educação e assistência social*. Ao estabelecer as condicionalidades que a família deve cumprir nesse programa, o Estado, em suas três esferas do governo, assume o compromisso de, por um lado, assegurar as condições para que esses serviços estejam disponíveis e, por outro, induzir e reforçar o direito de acesso das famílias tradicionalmente excluídas a eles.

De acordo com a formulação do MDS, o acompanhamento das famílias no sentido de cumprimento das condicionalidades não representa o exercício da vigilância e controle sobre os beneficiários, mas sim o papel pró-ativo do poder público em assegurar o acesso e a garantia de direitos. O não cumprimento deve ser

observado como um sinalizador para a atuação prioritária do Estado na busca da garantia do acesso as direitos de cidadania preconizados na Constituição Federal vigente. Ora, se a família não cumprir com o “contrato” - estabelecido somente por parte do Estado -, esta será excluída do programa tendo seu direito negado, qual outra lógica seria a não ser o da vigilância e punição? Para o Estado o não cumprimento será um “sinalizador”, no entanto, o usuário da política será o único a ter seus direitos violados.

Essa perspectiva indica que as condicionalidades devem ser entendidas como uma forma de conectar a demanda a oferta de serviços públicos, ou seja, as famílias beneficiárias a medida que cumprem as condicionalidades acessam um direito, que por sua vez contribuiriam para a redução intergeracional da pobreza. No sentido do poder público, as condicionalidades servem para “estimular” a ampliação da oferta desses serviços públicos ao passo que monitoram as políticas públicas executadas em âmbito municipal e identificam as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social, com o propósito de encaminhá-las a serviços específicos de acompanhamento. Tal identificação é inócua, sabemos, na medida em que a falência dos serviços públicos não encontra sanção por parte dos poderes fiscalizadores e a população é ainda muitas vezes débil na mobilização política para a pressão reivindicativa.

O conteúdo punitivo desta legislação é bastante surpreendente porque, até então, o conjunto de dispositivos legais permitia imaginar que a concepção em torno das condicionalidades tinha caráter primordialmente estratégico, no sentido da ampliação do acesso dos beneficiários aos serviços sociais.

No entanto, uma questão crucial colocada pelo Bolsa Família é a conhecida fragilidade da institucionalidade pública para acompanhar o cumprimento das condicionalidades, o que permite que se questione a capacidade dos municípios para realizar esta tarefa a contento.

Diante do reconhecimento de que a implementação descentralizada de programas sociais tende a produzir, no nível local, interpretações singulares e muitas vezes diferentes dos objetivos enunciados pelos formuladores do programa, o governo federal optou por adotar a estratégia de incentivar financeiramente os municípios que mantiverem determinado nível de qualidade da gestão do programa. Para isso, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que agrupa quatro variáveis, sendo que uma delas mede o grau de controle das condicionalidades do PBF (MONNERAT *et al* 2007, p. 1460).

Decerto, é provável que um grande contingente de usuários passem a fazer uso dos serviços obrigatórios (mesmo que distante da ótica da cidadania) pelas condicionalidades, e que por sua vez provoque a ampliação do acesso a esses serviços por uma fração da população que, conforme apontam alguns estudos, de fato historicamente apresentam baixo poder de utilização desses serviços. No entanto, conforme indicam Monnerat, *et al* (2007, p 1471) se o incentivo do governo federal para promover o acompanhamento das condicionalidades se resumir ao financiamento, “há o risco de disseminação de uma concepção restrita da questão, cuja consequência é o desenvolvimento de mero controle da frequência escolar e da adesão às ações de saúde”.

Ademais, entendemos que o poder público não deveria necessitar de “estímulos” para prover a proteção social, já que esta é um dever do Estado, por tratar-se de um bem público, com funções definidas na atual Constituição. Dessa forma, citamos,

Enquanto proteção social é um dever do Estado, por tratar-se de um bem público cuja efetivação depende, antes, do seu reconhecimento como direito social inscrito na agenda de compromissos do Estado. A proteção social universal, pública, no Brasil, pertence ao domínio do Estado e integra suas funções constitucionalmente definidas (CAMPOS, 2006, p.117).

Alguns autores acreditam ser irrelevante o fato de existir as condicionalidades nos programas de transferência de renda, haja vista que do ponto de vista moral estas condicionalidades exigem das famílias algo que já é legalmente determinado, ou seja esses pesquisadores entendem que tal contrapartida não afeta a vida privada dos sujeitos em questão, como se estes além de serem sumariamente explorados não tivessem a capacidade de decidir seus anseios.

Do ponto de vista moral, as condicionalidades exigem das famílias algo que já é determinado legalmente, portanto não se pode acusar o PBF de intrusividade na vida privada para além do que já determina a lei. Do ponto de vista da relação entre custo e benefício, o fato é que, até o momento, não se sabe exatamente quão necessárias são elas e qual é o custo de seu controle (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p.28).

O risco de se atuar na lógica do ajustamento de comportamentos individuais não é desprezível, dado o esforço em empreender e divulgar as condicionalidades para que as famílias possam acessar os benefícios, bem como os serviços de apoio sociofamiliar cujas referências tendem a uma nebulosa combinação, qual seja, dedicar-se a moldagem de condutas e subjetividades, apossando-se da dinâmica privada das famílias, acabando por contribuir para o arrefecimento da conflitualidade social e política da sociedade de classes, ao passo que recusa e abandona a perspectiva da participação popular protagônica (PAIVA e MATTEI, 2009, p.186).

O que se percebe com o estudo em tela é que há uma constante preocupação com o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias, sem fazer uma reflexão acerca do necessário acompanhamento destas no sentido de questionar acerca dos serviços prestados pelo Estado, para além de avaliações meramente quantitativas, pois sabemos que independente da qualidade do serviço o poder público não sofrerá nenhum tipo de punição.

O tempo de permanência no Programa não é estipulado, mas a legislação do PBF (Portaria Interministerial 551 de 9 de novembro de 2005) é muito clara quanto aos motivos de desligamento das famílias, sendo um deles justamente o descumprimento das condicionalidades (MONNERAT, et al, 2007, p. 1459).

Conforme Monnerat, *et al* (2007, p. 1459), o MDS recomenda a adoção de programas complementares, tais como voltados a geração de emprego e renda; cursos profissionalizantes; micro-crédito; compra de produção agrícola familiar, entre outros. No entanto, essas ações não integram o conjunto de condicionalidades imposto no programa, fato que nos leva ao questionamento acerca do alcance das contrapartidas no sentido de estratégia do que chamam de inclusão social, tal como enunciado em documentos oficiais do programa.

Em consonância com o pensamento de Mattei (2010), em relação a literatura especializada sobre o tema há ainda uma defasagem acerca do sistema de acompanhamento e monitoramento desses programas. Por exemplo, muito se fala acerca da expansão do número de matrículas na educação básica após a implementação das transferências, mas poucos são os estudos, bem como documentos acerca da permanência das crianças nas escolas, e menos ainda se

discute em relação a qualidade do ensino que está sendo ministrado. Ou seja, o que tem prevalecido na maioria dos casos são avaliações quantitativas, que são importantes, mas insuficientes no contexto de uma política global de combate a pobreza (MATTEI, 2010 mimeo).

Diante do fato de ser a assistência social uma política *não contributiva*, compreendemos que essa insígnia de exigir contrapartidas para sua legal execução não deve existir, pois, perpetua a visão elitista de que para o povo qualquer “ajuda” é suficiente, abolindo o direito social de ter acesso a política de assistência social, como ela deve ser.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crítica não arranca flores imaginárias dos grilhões para que os homens suportem os grilhões sem fantasia e consolo, mas para que se livrem deles e possam brotar as flores vivas.

Karl Marx

O objetivo que impulsionou os estudos desenvolvidos no presente trabalho referiu-se à análise do PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF com foco nas suas condicionalidades, indagando acerca da configuração do programa enquanto um direito socioassistencial, conforme estabelece a legislação vigente. Nesse sentido, certificamo-nos que tal programa é viabilizado de forma contraditória à lógica do direito, qual seja: a política de assistência social como um direito não contributivo, ou, incondicional a quem dela necessitar. A contraditoriedade do programa acontece à medida que exige dos usuários uma série de contrapartidas, responsabilizando-os pelo cumprimento das mesmas que por sua vez não são problematizadas pelo Estado. Tal contradição, todavia, não aponta para a conflitualidade requerida pela luta de classes, a qual se deteria sobre a disputa real pelo excedente econômico, fazendo avançar ainda mais a universalização da proteção e seu impacto na vida das famílias, bem como num desenho democrático e estrutura não-discriminatória.

Atualmente, em nossa *Pátria Grande*, as políticas sociais traduzem-se em uma sutil forma - extremamente contraditória - de viabilizar o mínimo de direito conquistado via Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”. Como se pode verificar, nossa lei maior conta com algumas vitórias conquistadas por intermédio de setores da esquerda organizada, no entanto, é visível a ineficácia que essa legislação disponibiliza nesse terreno histórico de pouco mais de vinte anos de precária atuação. O que se conclui é que a burguesia e o Estado não aprenderam a conviver respeitosamente com a normalidade constitucional. Então, esses bem escritos e contraditórios artigos são facilmente manipulados, ao encontro

da ideologia dominante deixando a classe trabalhadora a mercê das migalhas do Estado.

Na análise das políticas sociais em uma dimensão voltada para a totalidade, tomando a perspectiva da luta de classes pelo excedente econômico como eixo de análise, verificamos que desde o início da trajetória histórica das políticas de proteção social estas são marcadas pela focalização estratégica, sempre procurando responder os interesses do Estado em detrimento do coletivo de trabalhadores. Essa lógica segue a responsabilização mais da sociedade pela condição de subalternidade do que do próprio Estado, que desenvolve a gestão da questão social com políticas de proteção social, somente limitadas a oferecer respostas paliativas à classe trabalhadora.

Conforme a contextualização do campo da política pública e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que marca a consolidação da assistência social como política pública, o cenário ainda sofre os preconceitos de uma sociedade cindida por interesses particularistas, desinformada dos termos do debate acerca da necessidade da igualdade social e do acesso a riqueza socialmente produzida. Nesse sentido, entendemos que aprofundar a discussão acerca do protagonismo popular faz-se urgente no Brasil, sob pena de continuarmos submetidos as imperativas do Banco Mundial – BM, bem como, do Fundo Monetário Internacional - FMI.

Os usuários atendidos pela política de Assistência Social certamente vivem à margem da riqueza socialmente produzida, não têm acesso de forma alguma ao que chamam de cidadania<sup>50</sup> tão erroneamente mencionada nas políticas de combate a pobreza. Ora, cidadania só é possível a partir do momento em que os sujeitos têm acesso à riqueza social e à participação nas esferas de decisão e de poder, com autonomia crítica para decidirem sobre suas próprias vidas, de forma livre e sobre a

---

<sup>50</sup> Essa consideração exige uma concepção de cidadania que vá além dos parâmetros liberais. Como sustenta Coutinho *apud* Iamamoto “A cidadania entendida como capacidade de todos os indivíduos, no caso de uma democracia efetiva, de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de realizarem as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”. Nessa ampla concepção, a democracia inclui a socialização da economia, da política e da cultura ao encontro da emancipação humana, ou seja, da erradicação dos processos de exploração, dominação e alienação (COUTINHO, 2000, p. 50 *apud* IAMAMOTTO, 2009, p. 26).

coletividade, democraticamente. O que certamente não é o caso, pois em nossa análise percebemos que a única liberdade que as famílias dispõem, assim como toda a nossa classe trabalhadora, é a de serem explorados, que por sua vez não é uma escolha e sim uma submissão, para tentar acessar o mínimo de dignidade, advindo de sua responsabilidade. Já que o Estado é impotente e/ou omissivo para empreender as grandes transformações que a sociedade brasileira requer, ao lado de classes dominantes indiferentes e alheias aos temas e necessidades populares da classe trabalhadora.

Claro que a sociedade reproduz o discurso de que é necessário que a família desempenhe com êxito as suas funções, ou seja, aos olhos da sociedade amparada pela ideologia burguesa, cabe à família tornar-se independente do Estado, que por sua vez acaba naturalizando a desigualdade social. Essa delegação de responsabilidades é um grande argumento para a perpetuação do sistema vigente, que até então se mostrou a todo momento ineficaz no sentido de combater a questão social.

Em que pese apresentar a especificidade da dependência no capitalismo latino-americano, constatamos que os países da América Latina foram subordinados a economia europeia e estadunidense, fato que ocasionou em um desenvolvimento desigual, que a concorrência igualitária entre os países não poderia concretizar-se jamais, tornando o continente sempre dependente da economia externa.

Diante do exposto, entendemos que o SERVIÇO SOCIAL tem como princípios fundamentais<sup>51</sup> ferramentas anticapitalistas que precisam inspirar a nossa atuação, com o lúcido objetivo de responder de forma genuína a necessidade de por em prática a tendência por uma sociedade onde a justiça social supere a mera aplicação de direitos<sup>52</sup> fragmentados e focalizados, e que possamos enfim deflagrar impiedosamente com essa vigorosa insígnia de exploração da sociedade capitalista.

---

<sup>51</sup> Quais sejam: Liberdade, direitos humanos, cidadania, democracia, equidade e justiça social, eliminação do preconceito, pluralismo e a busca por uma nova ordem societária (Código de Ética do Serviço Social, 1993).

<sup>52</sup> “Cumpra-se destacar nessas contradições as possibilidades de sua superação, incorporando não só as demandas atualmente colocadas e não entendidas, mas, ainda, as demandas emergentes e a constituição de novos valores” (PAIVA E SALLES, 1996, p. 159 *apud* IAMAMOTO, 2009, p. 27). A reflexão ética não é neutra, sempre apresenta o compromisso com valores inteiramente ligados a determinadas projeções sociais, que possuem protagonistas histórico-sociais efetivos (IAMAMOTO,



## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos. Cidadania e hegemonia no mundo moderno.** Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2008.

ALVES, Adriana. A. F. **Assistência Social: História, análise crítica e avaliação.** Curitiba Juruá Editora. 2009

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** 1994. Acesso ao site [http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf), no dia 10 de novembro de 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Editora, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil.** Editora UNB. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_, Ivanete et al. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez 2008.

CAMPOS, E. B. **Assistência Social: do descontrole ao controle social.** In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 88, 2006.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; FERNANDES, Cláudia M. **Algumas considerações sobre o Bolsa Família.** In Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 98, p. 362-387, abr/jun. 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: Uma Equação Possível?** São Paulo, Cortez. 2004.

CRESS, Conselho Regional De Serviço Social. **Código de Ética do Assistente Social: Lei 8662/1993 de regulamentação da profissão.** CRESS - SP 2006.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social.** Brasília, 2009.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: Um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** Editora Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. **Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo”**. Editora Hucitec, São Paulo, 1979.

FREITAS, Rosana de C. M. **O governo Lula é a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. In: Revista *Katálysis*, v. 10 n. 1 p. 65-74 jan./jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Programas de Combate à Pobreza: “o poder das mulheres as avessas”**. In: *Serviço Social e Sociedade*. n 96. ano 2008. p.49-64.

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. **Política Nacional de Assistência Social: perspectivas para o exercício profissional do assistente social**. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2009.

GUERRA, Yolanda. O conhecimento crítico a reconstrução das demandas profissionais contemporâneas. In: **Prática Profissional do Assistente Social: teoria, ação, construção do conhecimento**. V. 1, São Paulo: Veras Editora, 2009. p. 79-106.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na cena contemporânea. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais**. Brasília CEFESS/ABEPSS, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social**. 2ª edição, São Paulo: Cortez, 2008.

KONDER, Leandro. **O que é Dialética**. Editora Brasiliense, 2008.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini; organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARIANI, Edio João. **A trajetória de implantação do neoliberalismo**. In: Revista *Urutagua*, revista acadêmica multidisciplinar (2007).

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis: Editora da UFSC v. 10, n.1, p. 35-43, jun./dez. 2007.

MARTINS, Valter. **O Processo de Implementação e Gestão do Programa Bolsa Família em Florianópolis**. Dissertação para Programa de Pós – Graduação em Serviço Social. UFSC, 2008.

MATTEI, Lauro. **Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina.** Texto para Discussão. IELA/UFSC, 2010.

MEDEIROS, Marcelo, *et al.* **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate.** Brasília, 2007.

MONNERAT, Giselle L. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família.** In: *Ciência e Saúde Coletiva*, 12 (6): 1453-1462, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo, Editora Cortez, 1995.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, César Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. **As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional.** In: MOTA, Ana Elizabete. (org.). *O mito da Assistência Social.* 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **O mito da Assistência Social.** 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 4ª edição. São Paulo, Cortez, 2005.

ONU. **Aprofundar a democracia num mundo fragmentado.** Relatório para o Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas, 2002.

PADILHA, Miriam D. **Assistência Social, Trabalho Infantil e Família.** In: *O Mito da Assistência Social.* MOTA, Ana E. (org), São Paulo, Cortez, 2008. p. 201-255.

PAIVA, Beatriz. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, Cortez, ano XXVII, n. 87, p. 5-24, set./dez.2006.

PAIVA, Beatriz et al. **Família e Participação Popular: Antinomias dos modelos de Proteção Social na América Latina.** [Relatório de Pesquisa 2007- 2009].

\_\_\_\_\_. **Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da teoria marxista da dependência.** In *Ser Social*, Brasília, v. 12 n. 26, p. 147-175, jan/ jun. 2010.

PAIVA, Beatriz; OURIQUES, Nildo. **Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte?** In *Revista Katálysis* v.9 n.2 jul./dez. 2006, Florianópolis SC, p. 166-175.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: Subsídio à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo, Editora Cortez, 2008.

POGREBINSCHI, Thamy. **O enigma da democracia em Marx**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais – Vol. 22 nº 63, 2007.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 39ª edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 1992.

QUINTELA, Sandra. <http://www.consciencia.net/2005/mes/08/quintela-divida-ajuste.html>. Acesso em 04 de outubro de 2010.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. 84ª edição, Rio de Janeiro, 2002.

REPÚBLICA DO BRASIL: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

\_\_\_\_\_ : **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

\_\_\_\_\_ : **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/> acesso em junho de 2010.

\_\_\_\_\_ : [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/programa\\_ajuste\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal.asp). Acesso em 04 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_ : (1993) **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei 8742, 8 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_ : (2004) **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

\_\_\_\_\_ : **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília.

\_\_\_\_\_ : **Guia de Políticas e Programas do Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS** (2008).

Revista do Instituto Humanistas. Acesso ao sítio eletrônico [http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3290&secao=333](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3290&secao=333), dia 20 de novembro de 2010.

ROCHA, Mirella. **Participação Popular nas Políticas Socioassistenciais na América Latina. Estudo comparativo: Brasil e Venezuela.** Dissertação para Programa de Pós – Graduação em Serviço Social. UFSC, 2009.

SENNA, *et al.* **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?** In: Revista Katálysis Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Previdência Social: Um direito a ser conquistado.** Brasília. Editora gráfica Agnus, 1977. Capítulo II, p. 31-60.

SILVEIRA, Jumeri I. **Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e progressos interventivos.** In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.98, p. 335-361, abr./jun. 2009.

SITCOVSKY, Marcelo. **Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil.** In: O Mito da Assistência Social. MOTA. Ana E. (org), São Paulo, Cortez, 2008. p. 147-179.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 2ª edição, São Paulo, Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

STEIN, Rosa Helena. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade.** In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

SCHWARTZMAN, Simon. **Alienação Política.** Publicado em Mosaico 4, revista do Diretório Central dos Estudantes da Universidade de Minas Gerais, maio de 1961, p. 104-113.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselho de Políticas Públicas: Evidentemente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.) **Revista Pólis.** São Paulo: Polis, nº37, p. 97-119, 2000.

TELES, Vera da Silva. **Questão Social: afinal do que se trata?** São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, out-dez/1996. p. 85-95.

VALENCIA, Adrián Sotelo. **A reestruturação do mundo do trabalho: superexploração e novos paradigmas da organização do trabalho.** Editora da Universidade Federal de Uberlândia, 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis R. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil.** In Revista Internacional de Direitos Humanos. nº 4, ano 3, 2006, p. 144-159.