

Tendências das Transformações Contemporâneas na Concepção da Assistência Social no Brasil

Ana Targina Rodrigues Ferraz¹
Naara de Lima Campos²

Introdução

Há tempos é consenso entre renomados estudiosos do campo da proteção social, tais como PEREIRA (1996, 2001) e BOSCHETTI (2003, 2008), que a Assistência Social a partir da Carta Constitucional sofre um reordenamento, adquirindo um *status* de política pública ao compor o tripé da seguridade social. Concordando com as autoras, afirmamos que a partir de 1988 uma nova concepção de assistência social foi alcançada, em que atribuiu-se a esta, *status* formal de política pública, o que, em tese, deveria distanciar-la do seu passado conservador, da filantropia e benemerência. A Constituição Federal (CF) de 1988, ao afirmar os direitos sociais como responsabilidade pública e estatal, estabeleceu, mesmo que formalmente, como encargo público, necessidades antes consideradas de ordem pessoal e individual. A carta foi resultado das lutas, articulações e

¹Doutora em Ciências Sociais, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, Campinas, Brasil). Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGPS- Ufes, Vitória, Brasil). E-mail: <anatarginaferraz@gmail.com>.

²Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Vitória, Brasil). E-mail: <naaracampos@yahoo.com.br>.

proposições discutidas e apresentadas por movimentos sociais e organizações da sociedade civil no processo constituinte, que possibilitaram a construção de um modelo de proteção social baseado nos princípios da universalidade e igualdade, bem como da democracia e cidadania. Ela é o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições da concepção histórica da assistência social no país, que a qualifica como política de seguridade social conforme Art.º 194 “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, não paginado).

Assim, afirma BOSCHETTI (2008) que o sistema de seguridade social sancionado pela CF de 88, estabeleceu formalmente um complexo previdenciário-assistencial, fundado na lógica da assistência social e na lógica dos seguros sociais, consolidando o que a autora chama de modelo misto de proteção social. A autora relembra que o complexo previdenciário assistencial não foi uma inovação da CF de 1988, uma vez que já existia atuação pública nestas duas áreas. A seguridade social tal qual inscrita na Carta reforçou a justaposição existente entre a previdência e a assistência, quando foi revelada a natureza de complementaridade destas políticas, bem como os seus campos de abrangência individual. Uma vez que a previdência destinava-se aos trabalhadores “*capazes*” e em condições de exercer uma atividade laborativa a fim de assegurar os direitos contributivos, restava à assistência assistir àqueles *incapazes para o trabalho* ou aqueles que por insuficiência de renda não teriam acesso à previdência social.

Em termos de princípios gerais, a seguridade social brasileira associa universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade (BOSCHETTI, 2008).

A questão que se formou em torno da combinação previdência e assistência no marco constitucional é que essas eram políticas destinadas a amparar aspectos de um mesmo fenômeno, a saber: a relação do homem com o trabalho. Tratava-se da obrigação do exercício do trabalho, assalariado ou não, para a garantia do direito

aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais; e da obrigação de justificar a inatividade, a desocupação, o não trabalho, para garantir o direito aos benefícios assistenciais de prestação continuada (BOSCHETTI, 2003, 2008).

A previdência e a assistência acabam se constituindo como unidade de contrários porque se mantêm e se alimentam em um processo cuja dinâmica interna é marcada pela polarização. São campos onde a presença de uma provoca a ausência da outra, mas ambas se atraem e se afastam enquanto dimensões de um mesmo fenômeno: a necessidade de construir um campo de proteção social que responda às demandas criadas pela dinâmica excludente do capitalismo, sem, contudo, restringir sua lógica de produção e reprodução (BOSCHETTI, 2003, p.77).

No modo de produção capitalista, Pereira (1996) aponta e distingue duas modalidades de assistência social, a saber, a *stricto sensu* e a *lato sensu*. A assistência social *stricto sensu*, não se identifica com a justiça social, pois é manipulada pelos imperativos da rentabilidade econômica. Desse modo, ela nega os princípios e valores de atenção às necessidades sociais, uma vez que não é embasada legalmente e não faz frente à acumulação econômica (PEREIRA, 1996).

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

Esse tipo de assistência é extremamente funcional à reprodução capitalista por não constituir-se como um espaço de conflitos entre os interesses da rentabilidade econômica. Ela é orientada para “[...] resolução de problemas individuais [...]”; “[...] tem um fim em si mesma [...]”; é “[...] específica no atendimento à uma clientela limite [...]”; é “[...] contingencial, incerta, eventual [...]” e “[...] distributiva

[...]”. Esses são os atributos que caracterizam o perfil da assistência “[...] *stricto sensu*[...]” (PEREIRA, 1996,50).

Ao contrário, a assistência *lato sensu* compõe um projeto político integrando as políticas de proteção social agindo no interior dessas políticas desestabilizando o elitismo, promovendo a democratização na perspectiva de universalização.

É, pois, a assistência social *“lato sensu”* que impede a autonomização dos mecanismos da rentabilidade econômica no interior das políticas de bem-estar [...]. Entre os atributos que fazem parte do perfil assumido pela assistência social *“lato sensu”* destacamos que esta é “vocacionada para a atenção às necessidades sociais; “um meio e não um fim em si mesma”, uma vez que sua função básica é alargar os direitos sociais; ela é “redistributiva” e é “dependente da participação da sociedade no seu desenvolvimento”, pois ao negar a lógica da acumulação, constitui uma arena real de conflitos de interesses (PEREIRA, 1996, p. 41, grifo do autor).

Pereira (1996) afirma que a assistência social no modo de produção capitalista é um fenômeno que está correlacionado à inserção dos pobres e das classes populares na lógica de produção e dominação capitalista, mesmo que seja por meio de subempregos, pequenos contribuintes ou como pequenos consumidores a partir de renda oriunda do Estado ou da sociedade. No entanto, entendemos que esse processo não tem apenas essa direção, pois existe uma tensão conflituosa entre os interesses do capital e os interesses do trabalho. A luta social por melhores condições materiais e de poder identifica a assistência como um espaço também de luta e que essa não está vinculada apenas à arena econômica, mas também à arena política. Sabemos que é por meio da participação política da sociedade no controle das decisões, das informações e da gestão das políticas que lhe dizem respeito, que existe a possibilidade de lutar por maior distribuição de recursos materiais e de poder. Mesmo não sendo o objetivo manifesto da assistência a luta pelo poder, essa luta é responsável pela sua expansão.

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

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

Dessa forma, é possível analisar o significado da assistência considerando dois níveis de reflexão, tentando entender, primeiramente, o local oculto da produção onde reina a desigualdade e o local visível da troca de mercadorias e bens, serviços e favores, onde predominam os arranjos políticos apoiados na ideologia de colaboração entre os desiguais. Tradicionalmente a assistência tem sido concebida neste último local, lugar de realização de funções compensatórias, distributivas e contingências mantenedoras do *status quo*. Afirmar Pereira (1996, p. 45) que “[...] compreender a assistência apenas como um processo de colaboração entre desiguais jamais colocará a desigualdade estrutural (econômica e de poder) em questão [...]”.

A despeito das inovações legais da assistência, PEREIRA (1996) inscreve uma crítica ao dizer que à primeira vista o modelo de assistência *stricto sensu* não deu base à CF de 1988. Resta-nos questionar qual a medida exata dos avanços pós-constitucionais no campo da assistência social? Na atualidade, a assistência social responde a quais intencionalidades, funções, objetivos? Partimos do pressuposto de que uma nova concepção de assistência social tem se

configurado, sobretudo, a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 (BRASIL, 2005).

O processo de análise das transformações ocorridas na concepção de assistência social após a CF de 1988 que aqui se propõe é feito por meio de uma abordagem qualitativa de tipo documental. Os documentos analisados datam do ano de 1988 até o ano de 2010, por considerarmos que esse período foi significativo para as experimentações e também para a consolidação das principais tendências das políticas sociais de cunho neoliberal no contexto mundial e no contexto brasileiro. Os referidos documentos foram sistematizados e subdivididos em quatro eixos de análise, os quais irão compor a estrutura do presente artigo. Na divisão dos quatro eixos buscou-se explicitar a processualidade da construção da concepção de assistência social no Brasil.

Como primeiro eixo, foi definida a atual concepção de assistência social a partir do que está posto nas legislações regulamentadoras da área, explicitando seus principais aspectos, objetivos, proposições e mesmo a formatação argumentada desta concepção. Revela-se neste sentido uma concepção voltada ao desenvolvimento de capacidades individuais para uma maior autonomia dos usuários da política na promoção do seu próprio bem-estar. No segundo eixo, em decorrência do primeiro, observou-se as prioridades programáticas da assistência social tendo em vista a concepção vigente, a partir dos níveis de proteção social, público alvo e perfil dos usuários. O terceiro eixo buscou apontar tendências da assistência social a partir das prioridades financeiras. Acreditamos, por fim, que os conceitos³utilizados no interior dos textos regulamentadores da área, expressam uma dada concepção de assistência e ainda reforçam o seu conteúdo ideológico, constituindo o quarto eixo de análise.

³Temos o entendimento de que tais conceitos são imbuídos de valores e significações teóricas, políticas, históricas e ideológicas.

1. Concepção de assistência social: ênfase no desenvolvimento de capacidades para uma maior autonomia dos indivíduos

Consolida-se, na contemporaneidade, uma *nova* base de sustentação ideológica e normativa para legitimar um novo *consenso* em torno do *bem estar*, que enfatiza um *novo* desenho para as políticas sociais com divisão de responsabilidades entre Estado, família e mercado e expansão da responsabilidade individual.

A reestruturação das formas de Estado e das relações internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, na Europa e nos Estados Unidos, pretendia impedir um retorno às condições “[...] catastróficas [...]” de ameaça ao poderio capitalista por ocasião da grande crise de 1929. Neste sentido, um acordo de classes, com redefinições para o papel do Estado, mercado e instituições democráticas, foi firmado com vistas a garantir a “[...] paz [...]” e a tranquilidade doméstica (HARVEY, 2008). Em meados do século XX, as políticas sociais cumpriram um papel econômico e político na produção e reprodução do capital e da força de trabalho, um papel *necessário* naquele momento.

A partir dos anos 1970, sucedeu-se uma série de mudanças quanto às funções do Estado, ensejadas por uma crise de grande impacto na economia capitalista mundial. O colapso do chamado Socialismo real, a crise econômica dos principais países capitalistas industrializados a partir dos anos 1970 e a crise da dívida dos países do terceiro mundo nos anos 1980, influenciaram significativamente a propagação das ideias e agenda neoliberal. A partir desse momento, a perspectiva dos Estados de Bem Estar são postas em xeque à medida que os elementos considerados fundantes para seu funcionamento (soberania dos Estados-nação, fortes sindicatos e relações de trabalhos, pleno emprego), já não eram *viáveis*. Com isso, ganham força teses neoliberais, cujo receituário previa um conjunto de reformas dos sistemas de proteção social públicos, direcionados para a privatização, fragmentação e focalização da política social. Assistimos, em consequência, a um redirecionamento do próprio papel do Estado, que continua a ser fundamental para assegurar as

condições necessárias à reprodução geral da acumulação, mas passa a desenvolver novas estratégias e instrumentos de atuação para reduzir o seu papel na reprodução da força de trabalho.

Organismos multilaterais, como o Banco Mundial, lançaram uma série de orientações para enfrentamento da crise capitalista para a comunidade internacional e para os países latino-americanos em particular, a partir dos anos de 1990. Dentre essas orientações, é possível destacar uma mudança de concepção quanto à pobreza, que deixa de ser pensada e discutida no âmbito da questão social. A pobreza passa a ser definida como a ausência de capacidades individuais. Assim, as políticas sociais passam a ser orientadas aos que estão em “desvantagens de capacidades”. Aqueles que a PNAS (BRASIL, 2005) denomina pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social (BEHRING, 2008; MAURIEL, 2010).

Enquanto no período desenvolvimentista - sobretudo anos sessenta e setenta - a questão social era colocada em termos de “[...] marginalidade [...]”, a partir dos anos 80 e, sobretudo, nos anos 90 - em tempos de neoliberalismo e de hegemonia dos organismos internacionais - a questão social passa a ser expressa a partir de uma ideia bastante específica de pobreza (UGÁ, 2008, p.108).

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

Conforme Mauriel (2010), uma nova forma tem sido dada à política social a partir da perspectiva de desenvolvimento humano e combate à pobreza e, neste sentido, entendemos que a extinção do Ministério de Assistência Social (MAS) e a alocação da política de assistência no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à

Fome (MDS) em 2004, pode demonstrar transformações na política social e mais especificamente em torno da concepção da assistência social brasileira. A grande ênfase deste aspecto é retirar as discussões e a intervenção na pobreza do âmbito da questão social, alocando-a nos indivíduos e em suas *incapacidades*.

A PNAS (BRASIL, 2005) define a assistência social como uma política de proteção social que trabalha suprindo, sob dado padrão, um recebimento de recursos, contribuindo para o desenvolvimento de capacidades e maior autonomia dos indivíduos. O texto é claro ao dizer que a assistência social está atrelada ao desenvolvimento humano e social e, neste sentido, a política não assume a condição de tuteladora, assistencialista ou somente provedora, mas de distribuidora de acesso a bens e recursos para o incremento das capacidades de famílias e indivíduos.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de **suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento** e o de **desenvolver capacidades para maior autonomia**. Neste sentido ela é aliada ao **desenvolvimento humano e sociale não tuteladora ou assistencialista**, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, **distribuição dos acessos a bens e recursos**; isto implica em um **incremento das capacidades de famílias e indivíduos** (BRASIL, 2005, p. 15-16, grifo nosso).

A atual concepção de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que influencia sobremaneira a agenda política brasileira, tem como foco a capacitação individual e, neste sentido, impede a criação de sistemas abrangentes de proteção social que visem a políticas sociais redistributivas. Essa perspectiva de Desenvolvimento Humano entende que ao criar condições para habilitar as pessoas, essas vão adquirir capacidades e, por si mesmas, sair da situação de precariedade, melhorar a renda e as condições básicas de vida. As políticas que carregam essa perspectiva são pontuais e permitem aos

indivíduos apenas fazerem escolhas mínimas. Esse modo de pensar o desenvolvimento estabelece um padrão compensatório para as políticas sociais.

A partir dos anos 1990 e com crescente intensidade nos anos 2000, o escopo da assistência social passa a ser compreendido em termos da segurança social que essa política de proteção deve garantir. Desse modo, supera-se a associação entre a assistência social e os grupos identificados como incapazes para o trabalho e a vida autônoma. A assistência social passa a assumir a proteção social daqueles que, mesmos capazes para o trabalho, necessitam de proteção. Conforme o relatório de acompanhamento e análise das políticas sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),

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

Assim, entendemos que uma forte tendência contemporânea das políticas sociais, expressa, sobretudo, na PNAS de 2004 é a de que estas políticas promovam o desenvolvimento de capacidades individuais para a autonomia. O seu público alvo são os indivíduos inseridos, precariamente ou não, no mercado formal ou informal de trabalho e em situação de risco pessoal e social. As estratégias de *desenvolvimento de capacidades* envolvem o incremento de habilidades individuais, do nível educacional e das redes de relações dos sujeitos, reforçando a responsabilidade individual dos cidadãos como os únicos responsáveis pelo próprio sucesso ou fracasso. O indivíduo com *capacidades desenvolvidas* deve se inserir no mercado de trabalho seja ele formal ou informal, de forma precária ou em dignas condições. Nesses termos, apontamos que uma das tendências contemporâneas da assistência social tem sido a ênfase no

desenvolvimento de capacidades para uma maior autonomia dos indivíduos, de modo que estes se responsabilizem pelo seu sustento individual. Trata-se de um processo no qual a assistência transforma-se em suporte inicial, um mecanismo de apoio para que os indivíduos cuidem de si mesmos.

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

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

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

Trata-se de políticas voltadas às vítimas mais visíveis do ajuste fiscal neoliberal, ou seja, aos mais pobres dentre os pobres, os chamados “[...] vulneráveis [...]” ou em “[...] situação de risco [...]” (BEHRING, 2008, p. 157). Esta é uma tendência que de fato podemos constatar a partir dos documentos legais em torno da assistência social. Entretanto, na Constituição Federal nos artigos que dispõe sobre a assistência, não aparece tal direcionamento. Mas, em 1993 com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), já tivemos indícios dessa nova tendência, ainda que de uma forma tímida e associada a outras prioridades.

Art. 2º Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao **enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de**

condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

[...]

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

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

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a **instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social** (BRASIL, 1993, não paginado, grifo nosso).

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

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

Em 2004, a partir da PNAS, houve modificações na organização da política ao assegurar três níveis de segurança, a saber: “[...] segurança de sobrevivência [...]”, “[...] segurança de acolhida [...]”, “[...] segurança de convívio ou vivência familiar [...]” (BRASIL, 2005, p. 31-32). A segurança de sobrevivência visa assegurar uma renda mínima para as pessoas com limitações de rendimento ou autonomia, especialmente pessoas com deficiência, idosos, desempregados e famílias numerosas ou sem garantia de condições básicas de vida. A segurança de acolhida visa prover os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, especialmente para crianças, idosos e

deficientes físicos e para aqueles que por situação de violência familiar necessitam de acolhida. A segurança de convívio ou vivência familiar visa prover a convivência familiar e comunitária.

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de **vulnerabilidade e riscos**, tais como: **famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social** (BRASIL, 2005, p. 33).

Uma forte tendência da política de assistência social tem sido o apelo à família, ao voluntariado e ao chamado terceiro setor, a fim de se produzirem *novas* formas de enfrentamento às expressões da questão social. Essa tendência está clara em todos os documentos analisados. Desde a CF de 1988, a família assumiu um papel central no interior da Carta Maior. No Art. 203. I “[...] **a proteção à família**[...]”, mas em seguida a coloca com o status de protetora ao definir no Art. 203.V – “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de **tê-la provida por sua família** [...]” (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

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

Art. 20. § 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida

independente e para o trabalho. § 3º **Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa à família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo** (BRASIL, 1993, não paginado, grifo nosso).

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

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o **fortalecimento de vínculos familiares e comunitários** (BRASIL, 2005, p. 33, grifo nosso).

[...] segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que **restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social**, mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, sócio-culturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades (BRASIL, 2005, p. 40, grifo nosso).

[...] a centralidade da família é garantida à medida que na **Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária** (BRASIL, 2005, p. 42, grifo nosso).

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

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: **as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família.** A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que **riscos, vulnerabilidades** se constituem (BRASIL, 2005, p. 15, grifo nosso).

[...]

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores sócio-econômicos e necessidade de sobrevivência. **Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social.**

Assim, **as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger, desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade** (BRASIL, 2004, p. 37, grifo nosso).

Para autores como Pereira (2002) e Abrahamson (2004) passamos por uma nova configuração da política social. Um novo modelo em

substituição ao Estado de Bem Estar keynesiano/beveridgiano do pós-guerra em que o Estado era o ator central na provisão da segurança social, para um modelo em que se quebra a centralidade do Estado e se insere o mercado e os setores não governamentais e não mercantis da sociedade formando o chamado pluralismo de bem-estar. Tem-se então a emergência de novas formas de participação da sociedade civil, bem como um novo perfil das políticas sociais. O esforço a partir dessas *novas formas* tem sido o de conclamar o apoio mútuo para que as pessoas, as famílias cuidem de si mesmas.

Conforme Behring (2008), a atuação por meio de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social no âmbito da assistência social, retoma de certo modo a ideia proudhoniana da sociedade como um agrupamento de famílias, onde se perde a noção de classe. Neste sentido, tem-se o fim da perspectiva de coletivização e politização das demandas sociais. Outro risco que se corre a partir dessa centralidade na família, diz respeito ao processo de *responsabilização* desta. Há que se ter cuidado, pois uma postura neoconservadora desse aspecto produz uma lógica quase sempre moralizante, quando existe a responsabilização da família pelas manifestações da questão social que vivenciam, a exemplo da pobreza e do desemprego.

Após a promulgação da Loas, as ações federais de assistência social dividiram-se essencialmente entre benefícios, serviços de ação continuada e programas. E após a PNAS em 2004 e a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB/Suas) em 2005, foi aprovada em 2009 a Tipificação⁴Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), na tentativa de padronizar o conteúdo, o perfil dos usuários e estabelecer bases para a padronização nacional dos serviços do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

No campo da política nacional de assistência, há de se destacar ainda a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços,

⁴A tipificação foi instituída por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), previamente pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

Benefícios e Transferências de renda no âmbito do Suas aprovado pela Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009). Este protocolo direcionou para uma maior articulação entre os benefícios monetários e os serviços socioassistenciais, tentando construir uma interação entre estas duas iniciativas. Com a criação do MDS, as duas dimensões – serviços e benefícios – foram abrigadas sob o mesmo órgão gestor, iniciando-se uma tentativa de aproximação entre os dois campos, reforçada posteriormente pelo texto da PNAS.

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

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

Em relação às atividades realizadas nesses equipamentos, os dados mostraram que “visitas domésticas, acompanhamento de famílias, recepção/acolhida e reuniões com a comunidade são ações realizadas em mais de 94% dos Cras”. Além dessas atividades, os CRAS também promovem “iniciativas de encaminhamento de famílias ou indivíduos a outras políticas (91,3%), além de orientação

e acompanhamento de pessoas idosas e com deficiência para inserção no BPC (88,6%)”. Em menor número encontramos, “ações de capacitação e de inserção produtiva (72,5%), atividades socioeducativas com famílias (72,3%), busca ativa (52%), articulação e fortalecimento de grupos sociais locais (57,9%) etc”. (IPEA, 2008, p. 60).

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

Um novo dado reforça ainda mais essa tendência no âmbito da assistência social brasileira. Trata-se da criação do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do trabalho (ACESSUAS/TRABALHO). De acordo com a Resolução CNAS nº18/2012 o ACESSUAS tem o objetivo de “Promover a integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho por meio de ações articuladas e mobilização social” (BRASIL, 2012, p. 4). A integração ao mundo do trabalho dar-se-á por meio da integração de ações das diversas políticas públicas, cabendo a Assistência Social viabilizar a promoção do protagonismo, a participação cidadã e a mediação do acesso ao mundo do trabalho.

3. Prioridades Financeiras: ênfase nos programas de transferência de renda

As ações governamentais na área da assistência social são realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195 da CF de 1988, além de outras fontes (art. 204) (BRASIL, 1988). A assistência social organiza-se financeiramente sob bases descentralizadas. A descentralização efetivou-se por meio da

consolidação dos fundos de assistência social, criados nos níveis de governo possibilitando os repasses e a participação conjunta dos entes federados no esforço financeiro. Em 1995, foi regulamentado o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e este passou a ter o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiamento do BPC e o apoio dos serviços, programas e projetos da assistência social.

O acompanhamento no que se refere ao gasto federal em torno da assistência social apresenta dificuldades, principalmente, quando se refere à classificação das ações, o que impede a construção de uma série histórica. Com a aprovação da nova PNAS e a publicação da Portaria n° 736, de 15 de dezembro de 2004 (MDS, 2004), o financiamento de tais serviços passou a ser agrupado por nível de proteção social, básica ou especial.

Conforme Salvador (2012) a assistência social vem aumentando sua participação no orçamento da seguridade social evoluindo de 3,76% (2000) para 9,27% (2010). Em 2010, do montante de R\$ 39,1 bilhões liquidados na função 8 (assistência social) do orçamento, 39% estiveram sob a responsabilidade da Unidade Orçamentária (UO) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que 92% dos recursos foram destinados ao Programa Bolsa Família (PBF). Já na UO Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), que ficou responsável por 61% dos recursos da assistência social, 96% do orçamento foram liquidados no programa Proteção Social Básica, que é responsável pelo pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) (SALVADOR, 2012).

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

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

Silva, Yazbek e Giovanni (2008) ao analisarem o conteúdo dos programas de transferência de renda no Brasil, os classificaram a partir de três ordens de necessidade a saber: concebidas no âmbito do direito no sentido de estabelecer uma relação direta entre Estado e cidadão; concebidas como formas de acesso dos trabalhadores do mercado informal ao sistema de proteção social e como uma política pública de complementação de outras políticas com o objetivo fim de melhorar a distribuição da riqueza e enfrentamento à pobreza. Segundo os autores, os pressupostos que orientam tais ideias foram construídos ao longo da história política do Brasil e são de ordem liberal e distributivista.

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

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

Como limites apontam, dentre outros, o baixo valor monetário dos benefícios que são insuficientes para atender às necessidades básicas que ultrapassem a mera reprodução biológica das famílias. Este limite se insere dentro do pressuposto liberal, uma vez que nesta perspectiva a transferência monetária deve ser mínima para não desestimular as pessoas para o trabalho. Destacam que o valor pago, com exceção dos beneficiários do BPC, não faz referência nem ao salário mínimo. Outros limites ainda dentro do pressuposto liberal dizem respeito aos critérios de elegibilidade desses programas imprimindo um caráter restritivo e focalizador centrado em famílias que vivem em extrema pobreza; deficiência ou insuficiência dos recursos financeiros (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Para Silva; Yazbek; Giovanni, as políticas de proteção social precisam ser articuladas a uma política econômica superadora da concentração de renda, a partir da criação de uma política nacional que não seja de renda mínima, atrelada à geração de renda, mas de renda de cidadania, para a inclusão de todos em condições de dignidade, independente de sua associação com o trabalho ou a geração de renda.

[...] Os programas de Transferência de Renda precisam ser sobretudo, articulados a uma política econômica superadora do modelo de concentração de renda e desvinculada de um esforço de geração de emprego e renda adotada ao longo da história brasileira. Tudo isso significa a instituição de uma Política Nacional que deixe de ser uma Renda-Mínima para se transformar numa renda de

Cidadania, para inclusão de todos em condição de dignidade (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 218).

Em nossa visão, anos depois das primeiras experiências, os programas de transferência mínima de renda longe de resolverem a questão social no país, perpetuam as situações de desemprego, informalidade, baixa remuneração e de trabalho sem remuneração na trajetória dos membros adultos das famílias pobres. De fato, o impacto positivo das ações assistenciais de transferência de renda e de segurança alimentar é maior sobre os largos segmentos da população que se encontram fora do mercado de trabalho ou precariamente inseridos neste mercado e cuja renda é muito baixa. No entanto, essas políticas e programas devem ser apenas uma parte da atuação pública, com o objetivo de combater as situações de indigência e pobreza. A busca por melhoria das condições de vida para os extratos mais pobres da população brasileira exige a construção de políticas que, acima de tudo, façam a redistribuição de renda, da riqueza socialmente produzida, a partir de uma renda de cidadania a ser concedida independente de qualquer exigência de condicionalidade e/ou de elegibilidade, mas sim concedida como um direito aos cidadãos do país.

4. Conceitos matriciais: autonomia, protagonismo, capacidades, desenvolvimento, sustentabilidade, risco e vulnerabilidade

A assistência social tem adotado uma série de conceitos que se tornaram característicos da área e tem imprimido, a nosso ver, muito mais do que um discurso unísono a ela. Mais especificamente chama a atenção os conceitos *autonomia, protagonismo, capacidades, desenvolvimento, sustentabilidade, risco e vulnerabilidade*, inseridos no interior da PNAS. Entendemos que a utilização de um arcabouço de conceitos teóricos, para além das prioridades programáticas e financeiras, serve para indicar uma concepção do direito

socioassistencial no Brasil e, também, de maneira mais abrangente, uma determinada concepção de sociedade.

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

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de **desenvolver capacidades** para maior **autonomia**. Neste sentido ela é aliada ao **desenvolvimento humano e social** e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos; isto implica em um **incremento das capacidades de famílias e indivíduos** (BRASIL, 2005, p. 15-16, grifo nosso).

[...]

Uma visão social capaz de entender **que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas**. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em **superar a situação atual** (BRASIL, 2005, p. 15, grifo nosso).

[...]

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do **desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários** [...] (BRASIL, 2005, p. 33, grifo nosso).

[...]

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a **garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas** e o **protagonismo das famílias** e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários (BRASIL, 2005, p. 34).

[...]. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o **desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade**, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (BRASIL, 2005, p. 35, grifo nosso).

[...]

[...] Nesse contexto, a matricialidade sócio-familiar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que **para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal.** [...] (BRASIL, 2004, p. 45, grifo nosso).

O conceito *capacidade* aparece sete vezes no texto da PNAS remetendo-se ao sentido do desenvolvimento de capacidades individuais ou da família. O conceito *autonomia*, por si só, é encontrado na PNAS por doze vezes, no sentido de desenvolver a autonomia do usuário da assistência social, desenvolver a autonomia da família. Ainda, o conceito *sustentabilidade* é notado por quatro vezes no interior da PNAS. Acreditamos que este conceito expressa a garantia de ações sejam sustentáveis, ou seja, que possibilitem às famílias e indivíduos a superação das condições de vulnerabilidade a fim de prevenir as situações que indicam risco potencial sem o apoio do Estado e em caráter permanente.

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

Chega a ser exaustivo o uso dos conceitos *risco e vulnerabilidade* no interior da PNAS. Nota-se uma possível tentativa de substituir os

conceitos *pobres* e *pobreza* no interior da mesma. Estes conceitos são utilizados na maioria das vezes para definir prioridades programáticas.

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

Apresentamos os conceitos utilizados apenas como mais um elemento para apontarmos tendências da Assistência Social no Brasil, entendendo que tais conceitos indicam a inflexão para um novo modelo de Bem-Estar. A partir desse novo arcabouço conceitual, indicamos que, subjacente à Política de Assistência Social, está presente uma visão de mundo coerente com o neoliberalismo e que, assim sendo, pensa na *solução* dos *problemas sociais* via mercado e de forma individualizada, escamoteando os determinantes sociais e históricos de tais *problemas*, ligados às características fundamentais do modo de produção capitalista.

Considerações Finais

Acreditamos que a concepção de assistência que embasa a política de assistência social na atualidade, representa uma concepção de mundo e um projeto de sociedade, defendido pela classe dominante, necessário à reprodução das relações de exploração entre capitalistas e trabalhadores. Sabemos que a assistência tradicionalmente tem sido concebida como uma política para realização de funções compensatórias, distributivas e supridoras de contingências, espaço visível da troca de mercadorias e bens, serviços e favores, onde predominam os arranjos políticos apoiados na ideologia de colaboração entre os desiguais. Desse modo, concordamos com

Pereira (1996, p. 45) que “[...] compreender a assistência apenas como um processo de colaboração entre desiguais jamais colocará a desigualdade estrutural (econômica e de poder) em questão [...]”. É preciso conceber a assistência social no local oculto da produção onde reina a desigualdade, pois apenas com uma política que confronte o modelo de acumulação/redistribuição é que a superação das desigualdades sociais se tornará um horizonte possível.

Não negamos aqui todos os avanços alcançados na área da assistência social desde a promulgação da CF de 1988, quando a assistência social assumiu o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, mas percebemos uma priorização do econômico em detrimento do social, entendidos como partes separadas e autônomas; a focalização das políticas nos extremamente pobres como única forma de intervenção por parte do Estado e o pressuposto do alívio, do controle e não de superação da pobreza. Destacamos também como tendência, o papel das transferências mínimas de renda, como garantia de condições para o consumo dos pobres, assim como a participação e responsabilização dos indivíduos na superação da sua condição de pobreza.

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

Sabemos que o fim último dessas ações culmina com a inserção precária dos indivíduos no mercado de trabalho e/ou responsabilização dos sujeitos por sua situação de vida. Sendo assim, apontamos a tendência da substituição de um modelo de bem-estar pautado nos princípios de cidadania, da solidariedade coletiva e na dignidade humana, para um bem-estar a ser garantido via mercado, via inserção precária no mundo do trabalho.

Sinalizamos a tendência ao surgimento de um novo modelo de bem-estar social baseado não em direitos sociais universais, mas no mérito, na capacidade dos indivíduos em se comprometerem com o próprio sustento. O progressivo aumento da ênfase nos programas

de transferência de renda indica também a mesma tendência, no sentido de que se percebe a necessidade de garantir um mínimo de renda à população para assegurar sua sobrevivência e consumo. Sabemos que, em sua maioria, os programas de transferência de renda, com exceção do BPC, não são concebidos como direito universal, podendo ser a qualquer tempo extintos. Em nossa visão, anos depois das primeiras experiências, os programas de transferência mínima de renda estão longe de serem eficazes no combate à pobreza no país, perpetuam as situações de desemprego, informalidade, baixa remuneração e de trabalho sem remuneração na trajetória dos membros adultos das famílias pobres. De fato, o impacto positivo das ações assistenciais de transferência de renda e de segurança alimentar está fortemente ligado ao quadro de ausência ou precária ocupação e baixa renda que marca largos segmentos da sociedade brasileira.

Alguns autores (PEREIRA, 2004; ABRAHAMSON, 2004) também apontam para o surgimento de outro modelo de Bem-Estar-Social chamado Pluralismo de Bem-Estar, tendo em vista a emergência de novas formas de participação do mercado, do Estado, das famílias e das organizações não governamentais no atendimento às necessidades sociais. O esforço a partir dessas novas formas tem sido o de conclamar o apoio mútuo para que as pessoas e as famílias cuidem de si mesmas. O conteúdo teórico e ideológico desta política exemplificado por meio dos conceitos *autonomia*, *protagonismo*, *capacidades*, *desenvolvimento*, *sustentabilidade*, *risco* e *vulnerabilidade* utilizados no interior de seus documentos reforçam essas tendências.

A ideia central é possibilitar que o indivíduo se autossustente. Neste sentido, o fortalecimento de vínculos familiares também viabiliza essa tendência, uma vez que se um indivíduo não puder se sustentar, ele terá esse sustento garantido pela família, que estará com os vínculos fortalecidos. Trata-se de um acirramento da individualização, no qual toda e qualquer responsabilidade, no que tange à manutenção e à reprodução do trabalhador e de sua família, é transferida ao indivíduo. Há de se ter cuidado, pois uma postura neoconservadora desse aspecto produz uma lógica quase sempre moralizante, quando existe a responsabilização da família pelas

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

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

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

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

É preciso questionar essa visão que reduz o acesso à proteção social pela condição de pobreza e não funda no direito e na cidadania. Trabalhamos com a perspectiva de que a política social é uma

mediação fundamental para expor as contradições que não serão resolvidas no âmbito do capitalismo. Sendo assim, entendemos que as políticas sociais são o meio e não o fim para o atendimento das necessidades sociais dos segmentos da classe trabalhadora.

Referências

ABRAHAMSON, Peter. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara A. P., CÉSAR, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Denise B. B. de. (Orgs.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília (DF): UNB, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n° 18, de 24 de maio de 2012. **Diário [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), n° 101, 25 maio 2012. Seção I, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n° 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), n° 225, 25 nov. 2009. Seção I, p. 1.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília (DF), 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília (DF), 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 20 abril. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm>. Acesso em: 20 abril. 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo. In: _____. *Política Social: fundamentos e história*. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2008. Capítulo 5, p. 147-164.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência no Brasil. Brasília (DF): Letras Livres, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília (DF), 2003.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução CIT nº 7 de 10 de setembro de 2009**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=111982>>. Acesso em: 20 abril. 2012.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2008.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 13 | 2007 – edição especial. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5776>. Acesso em: 20 abril. 2012.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 16 | nov. 2008. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_16_assistencia_social.pdf>. Acesso em: 20 abril. 2002.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise | 19 | ago. 2011. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8586&Itemid=9>. Acesso em: 20 abril. 2002.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Unijuí, 2010.

MDS (Brasil). Portaria n° 736, de 15 de dezembro de 2004. Estabelece procedimentos relativos à transferência regular e automático de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municípios destinados à rede de Serviços Socioassistenciais de Ação Continuada, para o exercício de 2005. Brasília (DF), 2004. Disponível em:
<<http://www.mds.gov.br/cnas/editor/legislacao/portarias/portarias%20MDS/2004-mds-0-736-2004-12-15-procedimento-de-transferencia-automatica-de-recursos.pdf>>. Acesso em: 20 abril. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; CÉSAR, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Denise B. B. de. (Orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília (DF): UnB, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Orgs.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza Bravo; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Política Social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 217-234.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: uma crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília (DF): Thesaurus, 1996.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 4-22, jan./jun. 2012

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. 2008. 231. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008

Recebido em 12/05/2016 e
aceito em 10/09/2016.

Resumo: *A partir de uma revisão de literatura e análise documental, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre as tendências das transformações contemporâneas na concepção da assistência social no Brasil. Para atingir esse objetivo tomamos como base a atual concepção de assistência social a partir do que está posto nas legislações regulamentadoras da área, em que se encontram explicitados os seus principais aspectos, objetivos, proposições e mesmo a formação argumentada desta concepção. Revelam-se, neste sentido, tendências a uma concepção pautada nos princípios do desenvolvimento de capacidades individuais para uma maior autonomia dos usuários da política na promoção do seu próprio bem-estar.*

Palavras-chave: *Políticas sociais, assistência social, transformações conceituais.*

Title: *Tendencies in contemporary changes of the concept of welfare state in Brazil.*

Abstract: *Through review of the literature and documental analysis, this article aims to discuss the tendencies in contemporary changes of the concept of social welfare in Brazil. To achieve this objective our foundation was the current concept of social welfare from the statutory legal regulations of this field, in which its most important aspects, goals and propositions are explained, including the argumentative issues for this concept. It can be shown that there are tendencies towards a concept based on the principles of individual capabilities to achieve a greater autonomy of users by promoting their own welfare.*

Keywords: *Social policies, social welfare, conceptual transformations.*
