

O ENFRENTAMENTO À QUESTÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Joseane Rotatori Couri

Resumo: Este artigo tem como objetivo em discorrer sobre a questão social no Brasil e as peculiaridades que essa assume nas políticas de assistência social. Para tal, se faz um resgate histórico da política de assistência social brasileira e com a questão social aparece nesse cenário.

Palavras-chaves: Política de assistência social; Questão social; Brasil.

Abstract: *This article aims to discuss the social issue in Brazil and the peculiarities that takes on social assistance policies. To this end, it makes a historical review of the Brazilian social welfare policy and social issues appears in this scenario.*

Keywords: *Social welfare policy; Social issue; Brazil.*

Introdução

A emergência das políticas sociais no capitalismo foi algo lento e gradual. Porém, é correto afirmar que foi no pós II Guerra Mundial que elas atingiram seu ápice em diversos países do capitalismo avançado, com a consolidação de Estados Sociais. Porém, conforme lembra Pereira (2008), há a tendência de confundir as políticas sociais com esses Estados Sociais. Esses Estados nada mais são do que características que o sistema capitalista assume no período pós- guerra, uma maneira diferente do Estado interagir com a sociedade. Já as políticas sociais não; elas existem antes da consolidação dos Estados Sociais, desde as primeiras *poor laws* inglesas, do século XIV.

Após os conhecidos “trinta anos gloriosos do capitalismo” há, a partir da década de 1970, uma reestruturação do Estado Social em todo o capitalismo avançado. Se no passado existia um Estado forte, que mesmo que ainda legitimasse e favorecesse a acumulação do capital, era o grande provedor de políticas sociais para a classe trabalhadora. Hoje, está em voga o chamado pluralismo de bem-estar (*Welfare Mix*), articulando um tripé (Estado, mercado e sociedade civil) na oferta de programas e serviços sociais. Se antes, a responsabilidade era competência exclusiva do Estado, há agora outras instituições sociais como o mercado, a família e instituições voluntárias (ver ABRAHMSON, 2004, JOHNSON, 1990, PEREIRA, 2004).

Desde sua consolidação como direito social, e principalmente após os ajustes neoliberais iniciados, principalmente, no governo Fernando Henrique Cardoso, a política social, principalmente, a de assistência social – que é uma política social financiada por meio do fundo público sem a necessidade de uma contribuição prévia - foi se remodelando e se tornando políticas residuais, focalizadas, com testes de meio e tendo um rígido corte na renda para acessar aos benefícios, que em sua maioria se caracterizam pela transferência de renda (vide Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada). Sem falar, na

dificuldade em concretizar os parágrafos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da dificuldade de reconhecer o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), conforme será visto adiante.

Nesse contexto de neoliberalismo e crise do capitalismo, as políticas de assistência social são remetidas para um segundo plano, com atuações focalizadas na pobreza e extrema pobreza, não tendo como objetivo central o enfretamento da questão social.

A questão social surge no processo de industrialização capitalista, no início da acumulação capitalista¹, processo pelo qual foi trágico para a classe trabalhadora. Trágico se tinha uma classe que estava se enriquecendo às custas da exploração e expropriação da mais-valia da classe trabalhadora. E ocorria, portanto, um verdadeiro processo de pauperização. Segundo Yamamoto (2004), a questão social é indissociável desse processo de acumulação capitalista e do efeito que traz sobre os trabalhadores, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais, que devem ser assumidas pelo Estado. Portanto, o objetivo central desse artigo é justamente analisar a evolução da política de assistência social brasileira no trato da questão social.

Segundo Boschetti (2006), toda análise de uma política social e mais especificadamente da política de assistência social, tem que ter uma análise do ponto de vista histórico, econômico e político. Do ponto de vista histórico, será necessário fazer um resgate da história da política de assistência social brasileira, utilizando a Constituição Federal de 1988 como o marco teórico da política de assistência social.

Já do ponto de vista econômico, é preciso fazer a relação entre a política de assistência social com a situação econômica do Brasil em seu dado momento histórico como, por exemplo, as implicações do neoliberalismo para a política de assistência social e para os programas destinados, principalmente, à classe que vive do trabalho (Antunes, 2000). Por fim, do ponto de vista político, é fundamental conhecer as tomadas de decisão das forças políticas em questão, analisando, também, o papel do Estado capitalista e dos grupos sociais envolvidos nos processos de decisão.

Para verificar o objetivo do artigo, será necessário dividi-lo em duas partes, além da Introdução e Considerações Finais. Na primeira parte fará um resgate histórico da Política de Assistência Social até instauração do seu marco legal, a CF/88, no qual a assistência social foi reconhecida pela primeira vez como um direito social. Já a segunda parte, tem como objetivo demonstrar a dificuldade da política de assistência em se legitimar dentro da Seguridade Social.

Política de assistência social e a origem do “trato” á questão social

O processo de consolidação da política de assistência social brasileira como um direito social foi diferente da que ocorreu na Europa. Foi um processo lento e tardio e essa visão da política de assistência social como um direito só ocorreu na Constituição Federal (CF) de 1988.

¹ No livro *o Capital* (Livro I, Volume II), Marx denomina de Lei absoluta geral da acumulação capitalista, o fenômeno no qual, ao mesmo tempo em que ocorre uma acumulação de riqueza nunca vista antes, há um intenso processo de pauperismo e uma grande camada da classe trabalhadora no exército industrial de reserva.

Draibe e Aureliano (1998 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 107) consideram que “é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil devido ao caráter fragmentado, diversificado, desorganizado [...] das suas configurações”. Mas, a primeira tentativa de organização nacional da política de assistência social foi em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) no Governo Vargas e tinha como intuito atender às famílias dos militares envolvidos na Segunda Guerra Mundial sendo coordenada pela primeira-dama, Sra. Darci Vargas, denotando o caráter de primeiro damismo que existia na política de assistência social brasileira até início da década de 1990. A LBA possuía características de filantropia, tutela, ajuda de favor no que concerne a relação entre sociedade e Estado. A LBA foi se firmando no campo de ações de assistência social e com o passar dos anos foi sendo aberta a todos em situação de “vulnerabilidade social” e não somente à família dos pracinhas da Segunda Grande Guerra (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Nesse período, não existia por parte do Estado, o objetivo de enfrentar a questão social no Brasil, já que a questão social era vista como uma questão de polícia e havia um processo de marginalização e discriminação da pobreza, no qual os pobres eram vistos como “vagabundos”, “preguiçosos” e delinquentes.

Santos (1987) traz o conceito de cidadania regulada para compreender a política econômica e social do período após década de 1930, que estava centrada naqueles que estavam inseridos dentro do mercado de trabalho formal. Para ele, cidadania regulada seria:

o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (p.68).

O autor afirma que para ocorrer a extensão da cidadania era necessário regulamentar novas profissões e também ampliar os direitos desses profissionais. Para ele, seriam pré-cidadãos,

(...) todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo, e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para o efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição (...) (p. 68).

Depois do Governo Vargas, os presidentes que o sucederam pouco fizeram pela política de assistência social, continuando a possuir aquele caráter de caridade, filantropia. Na ditadura militar houve uma considerada expansão dos direitos sociais já que os direitos civis e políticos eram quase nulos. As políticas sociais, como a política de assistência social, possuíam um caráter focalizado, fragmentado institucionalmente – já que diversas instituições faziam o mesmo tipo de política. Sendo que a política social não tinha um caráter de igualdade e sim uma forma de assegurar a reprodução mínima da força de trabalho e a cooptação política. Durante a ditadura militar foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, que incorporou diversas instituições da assistência social ou da previdência, como, a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Todo esse complexo foi transformado no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS). É importante ressaltar que mesmo

que houvesse uma ampliação do acesso às políticas sociais, uma grande parte da população não era contemplada pelas políticas sociais.

Com o fim da ditadura militar, os protestos de milhares de brasileiro, destacadamente os movimentos sociais e o movimento sindical, foi instalada Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, e a promulgação de uma nova Constituição em 1988. A CF de 1988 trouxe um grande avanço para a política brasileira, já que pela primeira vez a assistência social considerada um direito, como pode ser visto no art. 6º da CF: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2013).

Política de Assistência Social da CF/88 ao SUAS

Segundo a CF/88, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de uma prévia contribuição social e tem como objetivo o amparo a proteção a família, criança, adolescentes, idosos, a pessoas carentes e a garantia de um salário mínimo aos idosos e deficientes incapazes para o trabalho. Apesar de a assistência social ser caracterizada como um direito dos cidadãos, ela teve uma imensa dificuldade de se firmar no cenário brasileiro, ou seja, de ser regulamentada como um direito. Isso ocorreu, principalmente, por causa da dificuldade de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que demorou ser aprovada e sancionada pelo presidente.

A primeira tentativa da LOAS ser implementada ocorreu em 1989, entretanto, O PLOAS recebeu varias emendas no seu projeto inicial, principalmente naquilo que se concerne à extinção da LBA e conseqüentemente a descentralização da política de assistência social e a redução do impacto orçamentário da assistência social na política de previdência social, conforme Boschetti (2008). Isso demonstra o caráter conservador do Legislativo, que possuía um claro interesse em não elevar o *status* da política de assistência social em direito e sim mantendo o seu velho estigma de caráter moralista e filantrópico. Apesar de o projeto ter sido aprovado pelo legislativo com essas emendas, que não incluem de fato os princípios da assistência social, e encaminhado á sanção do presidente Collor. Porém, ele vetou o projeto em sua totalidade em 1990². O que era previsível, já que não possuía nenhum interesse em extinguir a LBA, inclusive, sua esposa foi a presidente dessa instituição quando assumiu o governo, demonstrando o caráter de primeiro damismo da assistência social, mesmo após a sua elevação como direito.

Nesse período em que não foi criado mais nenhum PLOAS (entre 1990 a 1993), a política de assistência social continuou sendo prestada de maneira caritativa e filantrópica, sendo regida pela LBA, que seguiu duas linhas de ação que reaproximava a assistência social da caridade privada (BOSCHETTI, 2008, p.215). Segundo a autora, ela assumia, primeiramente, a postura de instituição filantrópica – e não pública, que deveria utilizar do fundo público para financiar suas atividades – e fazia diversas campanhas de arrecadação de donativos. Em segundo lugar, com o objetivo de exercer a descentralização, ela transferia suas ações e serviços para instituições e associações filantrópicas, transferindo para a sociedade a obrigatoriedade da prestação dos serviços socioassistenciais.

² Dois anos após a CF/88, sendo que de acordo com ela o Congresso teria até seis meses para enviar ao governo o projeto de lei e o executivo teria, após a aprovação, 18 meses para implementá-lo (BOSCHETTI, 2008). Percebe que houve uma completa desobediência ao que estava escrito na Carta Magna.

A não regulamentação da assistência social trouxe consequências negativas não somente para essa política, mas para a seguridade social também e, segundo Boschetti, o governo tinha diversos interesses em atrasar a implementação da seguridade social, sendo o mais importante, o de cunho financeiro. Uma vez que ao criar um fundo específico para a seguridade social, o orçamento fiscal seria separado do da seguridade social, logo, o governo não iria, em tese, financiar suas despesas, devendo utilizar os recursos destinados à seguridade social, com as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Entre 1992 e 1993, houve a elaboração de diversos projetos de lei da assistência social³, sendo enviado, inicialmente à Comissão de Seguridade Social e Família em setembro de 1992. Já em abril de 1993, houve diversos debates sobre a regulamentação da assistência social, no Conselho Nacional de Seguridade Social. De acordo com Boschetti (2008), em abril de 1993, houve, pela primeira vez, uma intensa participação de ministros, técnicos, trabalhadores e empregadores para a regulamentação dessa política, ocorrendo uma “convergência conflituosa” (p.242) entre governo e sociedade civil. O PLOAS foi aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro do mesmo ano e pelo Senado em novembro, com diversas emendas que revelava a “subordinação da lógica social à lógica econômica” (p.251), principalmente no que concerne à questão dos benefícios socioassistenciais. Até que, finalmente, em dezembro de 1993, o então presidente Itamar Franco sancionou a LOAS (Lei nº8742), cinco anos após a CF e a LOAS possui dois méritos, segundo Boschetti (2008). O primeiro foi de reconhecer a assistência social como direito social e o segundo a primazia do Estado em assegurar esse direito social. É importante frisar, que se a política de assistência social não tivesse sido regulamentada, ela seria quase uma letra morta, porque os seus artigos não poderiam ser validados na íntegra, já que, conforme lembra Pereira (1996), ela não é um direito autoaplicável (ou de eficácia plena), sendo somente garantido por lei complementar ou ordinária. Logo, todo esforço da sociedade civil durante os anos que precedeu a CF até sua regulamentação foi importantíssimo para elevar o *status* de direito social da política de assistência social.

Esse atraso é reflexo das escolhas políticas e econômicas que o governo federal adotou desde o fim da ditadura militar, onde, possuía o interesse primeiro do princípio da rentabilidade econômica no lugar da satisfação das necessidades humanas. Além do mais, não havia o interesse de diminuir com a desigualdade social brasileira. O Brasil desde 1990 foi adotando políticas de caráter neoliberais, com foco na prosperidade econômica e na acumulação de capital. Não havia espaço nesse cenário para redistribuição da riqueza produzida.

A LOAS⁴ tem como o principal programa o Benefício de Prestação Continuada (BPC) -, que prevê um salário mínimo aos deficientes incapazes para o trabalho e aos idosos acima de 65 anos⁵ que comprovarem renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo mensal. É um programa focalizado naqueles mais pobres e incapazes de trabalhar, mostrando, a

³ Entre eles, esteve presente o projeto elaborado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Os assistentes sociais tiveram uma ativa participação na elaboração e aprovação da LOAS. Para compreender mais sobre a participação dos assistentes sociais nesse processo ver Boschetti (2008).

⁴ Recentemente, em julho de 2011, a lei nº12.435/2011, trouxe importantes alterações no seu conteúdo, principalmente, no que se refere ao financiamento e à descentralização dessa política. Essas alterações são reflexos da consolidação da assistência social como política social após a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e da efetivação da política nacional da assistência social, em 2004 e pela Norma Operacional Básica/SUAS, em 2005.

⁵ Inicialmente, o benefício era para idosos com mais de 70 anos, programa Renda Mensal Vitalícia (RMV). Depois passou para 67 anos e com o estatuto de idoso, hoje é para idosos com mais de 65 anos.

contradição entre a LOAS e a Constituição Cidadã, já que essa a política se destinará a todos que dela necessitar.

Os três programas da política de assistência social – BPC, auxílio-funeral e auxílio-natalidade -, são os únicos programas com características de transferência de renda reconhecidos como direito pela LOAS e possuem as seguintes características: um direito pessoal objetivo, intransferível, irrevogável, obrigatório e passível de reclamação jurídico-legal, dado que é garantido constitucionalmente e associado à pessoa do demandante, que passa a ter “propriedade social” sobre esse “direito” (BOSCHETTI, 2008, p. 271). É um direito que está associado à existência de uma situação de baixa renda, sendo que essa necessidade é avaliada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), porém, a LOAS não tem como objetivo único a transferência de renda e sim, implementações de ações e programas com objetivo de reduzir à pobreza no país (BOSCHETTI, 2008).

Tratando especificadamente do orçamento e do financiamento da política de assistência social, temos que a partir da LOAS é estabelecida a criação do FNAS, que define o financiamento das ações ou programas estabelecidos para a política de assistência social. De acordo com Boschetti (2003, p.195), essa lei encerrou com a histórica ausência de fundos específicos para a área e transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) em FNAS. Porém, da mesma forma que houve uma imensa dificuldade de criar e aprovar a LOAS, ocorreu com o FNAS, que deveria ter acontecido por decreto no prazo de até 180 dias após a promulgação da LOAS. Contudo, somente após dois anos de existência da LOAS foi regulamentado o FNAS. Segundo SALVADOR (2011), por mais que esse fundo fosse regulamentado em 1995, somente em 2000 que foi criada a sua função, ou seja, a classificação da despesa orçamentária que registra a realização da despesa, sendo que até 1999, os gastos governamentais com essas políticas estavam conjugados com a função orçamentária assistência e previdência, demonstrando a grande dificuldade que a política de assistência social obteve para se institucionalizar dentro das políticas da Seguridade Social.

De acordo com o Decreto nº7.788/12, o FNAS tem como objetivo proporcionar recursos para co-financiar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome gerir o fundo sob orientação e acompanhamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁶. O orçamento desse fundo integra o orçamento do MDS, tendo como recursos os consignados, as receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis da União destinados à assistência social, as receitas provenientes de aluguéis de bens imóveis da União destinados à assistência social e as outras fontes que constam na CF de 1988 (art. 195), como as contribuições sociais dos empregadores incidentes sobre o faturamento e o lucro e esses recursos serão destinados para:

I - cofinanciamento dos serviços de caráter continuado e de programas e projetos de assistência social, destinado ao custeio de ações e ao investimento em equipamentos públicos da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo ampliação e construção de

⁶ Segundo Raichelis (2008), o CNAS foi instituído legalmente em 04 de fevereiro de 1994, resultado da implementação de proposição contida na LOAS, sendo que sua instalação representa a concretização dos mecanismos democratizadores, já que ele deve aprovar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e dos recursos para a sua implementação via FNAS.

equipamentos públicos, para aprimorar a capacidade instalada e fortalecer o Sistema Único da Assistência Social - SUAS;

III - atendimento, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - aprimoramento da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do SUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme legislação específica;

V - apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, conforme legislação específica;

VI - pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, monitoramento e avaliação do benefício de prestação continuada e de renda mensal vitalícia; e

VII - atendimento das despesas de operacionalização que visem implementar ações de assistência social.

Nota-se que os recursos do FNAS são destinados ao cofinanciamento⁷ e isso é um reflexo da reconfiguração da política de assistência social. Desde a instauração do Sistema Único da Assistência Social (2004) com a promulgação da Política Nacional da Assistência Social e da sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005), o financiamento da política de assistência social passa por um processo constante de mudança. De acordo com Salvador (2012b), essas novas normatizações trazem para a política de assistência social o financiamento via fundo a fundo – no qual cada ente federativo deve criar seu próprio fundo de assistência social - sendo que o repasse é organizado via nível de proteção social, portanto, a lógica do financiamento dessa política “migrou do enfoque no público atendido para o serviço a ser estruturado, visando garantir determinadas proteções no território (p.44).” A ideia do co-financiamento entre os entes federativos é reflexo da tentativa de descentralização da política da assistência social, algo que foi determinado desde a sua consolidação na CF/88.

Mesmo que hoje a assistência social brasileira seja vista como um direito necessário para reduzir a pobreza, algo que no início do século XX era visto como uma questão de polícia, o Brasil tem adotado medidas sustentadas pelo neoliberalismo. Essas medidas acabam se limitando a programas, no campo da política de assistência social, de transferência de renda mediante condicionalidades, que não reduzem ou acabam com a pobreza efetivamente. Esses programas são extremamente focalizados nos mais pobres, com testes de meios para comprovar a pobreza e condicionando os beneficiados à realização de outras ações ou contrapartidas dos beneficiários, tais como, vacinação e frequência escolar das crianças. O que leva diversos autores, entre eles, Silva, Yazbek e Giovanni (2008) a afirmarem que há uma prevalência dos programas de transferência de renda no cenário da política de assistência social brasileira no século XXI⁸. Para Mota (2009) a assistência social passa a ocupar a

⁷ A ideia de co-financiamento nesse trabalho vai ao encontro da ideia de co-financiamento trabalhado pelas autoras Mesquita, Martins e Cruz (2012, p. 37), no qual se refere ao esforço financeiro empreendido pelas esferas do governo para garantir a oferta adequada daqueles serviços de proteção social básica e especial.

⁸ Na expansão dos PTRs destaca a centralidade que adquiriu o Programa Bolsa Família (PBF), criado no governo Lula, em 2003. Ele é resultado a unificação de programas não constitucionais de transferência de renda até então

centralidade no conjunto das políticas da seguridade social em detrimento da universalização da saúde, da expansão da previdência social e do direito ao trabalho. Para autora o que está no horizonte é o “apagamento da referência do trabalho em prol da renda como meio de acesso ao consumo” (MOTA, 2009, p. 145).

De acordo com Behring (2003), com o neoliberalismo há a tendência geral de redução dos direitos transformando as políticas sociais, entre elas, a assistência social, em ações pontuais, paliativas e compensatórias, prevalecendo o “trinômio articulado do ideário neoliberal: privatização, focalização e descentralização” (p.248). Desde os anos 1990, instaura no país um processo de contra-reforma do Estado (BEHRING, 2003). Esse processo inicia no país principalmente após a posse do Fernando Henrique Cardoso, que teve como objetivo central instaurar no governo diversas reformas voltadas para o mercado que iam de encontro ao que estava preconizado na CF/88, principalmente, no que concerne às políticas sociais. Houve perda e restrições de direitos sociais, por causa, das políticas econômicas instauradas na Era FHC. Em prol da eficiência do mercado, houve diversas privatizações no âmbito das políticas sociais, como a reforma da previdência, privatização da saúde e educação⁹.

A focalização na pobreza traz alguns malefícios para a população de baixa renda, já que pode existir pessoas que são pobres, porém, ganham mais do que é delimitado na linha da pobreza¹⁰, ou seja, por meio da delimitação da pobreza há possibilidade que nem todos que necessitam sejam incluídos nos programas de proteção social, assegurando somente acesso aos comprovadamente pobres nos programas assistenciais. Segundo Pereira e Stein (2004, p.8), os mecanismos de controles dos programas focalizados são arcaicos, já que esses são submetidos à comprovação da pobreza, *fraudemania*, condicionalidades e estigma. “Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluído o máximo de demandantes de proteção social”, e assim, reduzir os gastos sociais com políticas que poderiam ser universais na proteção social. O que ocorre então é uma tensão no orçamento público para reduzir as despesas destinadas às políticas sociais, liberando recursos destinados à acumulação de capital.

A privatização é uma tendência que pode ser vista atualmente no campo das políticas sociais, principalmente na da saúde e da previdência social, onde há cada vez mais a participação do mercado na provisão do bem-estar à população, vide o crescimento das vendas de planos de saúde e fundos privados de aposentadorias. Já a descentralização está relacionada, segundo Behring (2003), não a descentralização entre as esferas do governo, mas ao repasse das

vigentes: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação. O PBF transfere uma renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza. O PBF passar a ser o carro-chefe da política de assistência social do governo Lula e responde por parcela importante de recursos do orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entretanto, o valor gasto com esse programa não é acoplado ao valor gasto no FNAS. Juntamente com o BPC, eles são os maiores programas do campo da política de assistência social. Em 2012, de acordo com o PLOA (BRASIL,2011), a assistência social receberia um total de R\$54,1 bilhões de reais. Desse montante, estava previsto o gasto de R\$29,6 bilhões de reais com o BPC e o PBF, R\$18,7 bilhões de reais a ser transferidos diretamente às famílias, ou seja, R\$ 48,3 bilhões de reais (89%) do gasto com a política de assistência social são destinados à transferência direta de renda à população de baixa renda.

⁹ Para uma análise mais completa do processo de contra-reforma do Estado Brasileiro ver Behring (2003), capítulo 4 e 5.

¹⁰ Com base nos critérios do Banco Mundial a chamada “linha da pobreza” tem como objetivo delimitar as pessoas que são pobres, sendo pobre a pessoa que ganha 2 dólar por dia e extremamente pobre aquele que ganha 1 dólar por dia. No Brasil, pobre e extremamente pobre (miserável) é aquele que recebe até ¼ de salário mínimo por mês e ½ salário mínimo por mês, respectivamente.

responsabilidades ao terceiro setor ou instituições privadas. Nesse caso, há um retrocesso no campo da assistência social, principalmente, da luta pela concretização da política de assistência social como um direito, que deve ter a primazia do Estado na sua realização, já que há o retorno das práticas assistencialistas da LBA, ligado à igreja e ações filantrópicas com o caráter de ajuda.

Entretanto, nem tudo foi desmonte dos direitos conquistados pela política de assistência social. Desde 1993, ela obteve alguns avanços e inovações, entre eles, foi a consolidação de sua política nacional de assistência social, em 2004, por meio da criação do SUAS¹¹, que é fundamentada e institucionalizada por meio da NOB/SUAS de 2005. Segundo Behring (2008), a assistência social foi regulada por meio da criação desses aparatos legais por meio de um tremendo esforço do MDS e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Porém, conforme lembra a autora, esse esforço não seria válido se não houve a intensa participação de algumas categorias profissionais, como assistentes sociais e psicólogos.

A PNAS era prevista nos arts 18 e 19 da LOAS e foi aprovada em setembro de 2004 e expressa a “materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2005, p.11). Essa política tem como intuito efetivar as ações da assistência social como um direito social e responsabilidade do Estado. A sua gestão é federativa e de responsabilidade dos três níveis de governo. O público alvo da PNAS são pessoas em situação de vulnerabilidade social e para tal há a divisão dos serviços socioassistenciais em Proteção Social Básica¹² (PSB) e Especial (PSE)¹³.

Em meio a diversos desmontes da política de assistência social, o SUAS foi de fato um avanço, já que trouxe várias inovações dentro dessa política, principalmente, ao que concerne à questão do co-financiamento, porém, há alguns limites na atuação desse sistema, principalmente, no que concerne na relação entre Estado e sociedade civil, no qual, a PNAS reforça a participação das entidades beneficentes da assistência social. Pode-se afirmar, então, que a assistência social é uma política que está sempre no eterno processo entre a originalidade e o conservadorismo¹⁴.

Por fim, Pereira (1996) demonstra dois modelos de política de assistência social no capitalismo. A política de assistência social *stricto sensu* está e focalizada na pobreza absoluta, predominando programas emergenciais, eventuais, que têm entre seus objetivos, o de remediar a pobreza. Já a política de assistência social *lato sensu* são aquelas de caráter universal, com programas e ações permanentes, garantidoras de direitos sociais, objetivando prevenir a pobreza. No Brasil, a política de assistência social assumiu as características de uma política focalizada, punitiva, não emancipatória e não concretizadora das necessidades humanas básicas (educação, saúde, autonomia, lazer e etc.). E é justamente por uma política

¹¹ O SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira (BRASIL, 2005, p.85)

¹² A PSB tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004). Os serviços da PSB serão realizados por meio do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

¹³ A PSE tem como objetivo atender famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco social ou pessoal, devido ao abandono, abuso, maus-tratos, uso de álcool e outras drogas e situação de risco (BRASIL, 2004). Os serviços da PSE serão realizados via Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

¹⁴ Parafrazeando o título do livro de Boschetti (2003): Assistência Social no Brasil: um direito entre a Originalidade e o Conservadorismo.

lato sensu que se deve lutar que se orienta pelos cinco princípios elencados anteriormente, sendo o principal dele a satisfação plena das necessidades humanas de todos os indivíduos.

Considerações finais

A política de assistência social brasileira demorou a se desenvolver e somente atingiu o seu ápice com a promulgação da CF. Antes ela era vista como uma política que dependia da boa vontade dos governantes e da população e suas ações compreendiam atitudes filantrópicas, que na maioria dos casos eram geridas pela Primeira Dama. A CF trouxe diversos avanços como adoção do conceito de seguridade social, que compreende um conjunto de ações na área da saúde, assistência social e previdência social.

Porém, no que concerne especificadamente a política de assistência social, essa vem demonstrando dificuldades em se estabelecer no cenário das políticas sociais brasileiras. O primeiro ponto para essa afirmação foi a dificuldade na promulgação de sua lei orgânica, que demorou cinco anos para ser aprovada e o BPC só entrou em vigor, efetivamente, em 1995. O segundo ponto é a questão do financiamento dos programas da assistência social, que continua sem a exigência de aplicação mínima de recursos ficando com as sobras das demais políticas, limitando a expansão dos serviços socioassistenciais.

É necessário ter em mente que dentro de uma sociedade capitalista, a política de assistência social tem o objetivo de “remediar” as situações de pobreza e vulnerabilidade, mas jamais acabar com as desigualdades sociais. Essas são inerentes ao capitalismo. Logo, a questão social nunca será superada em uma sociedade dividida por classes. E isso se torna ainda mais difícil no estágio de neoliberalismo que se vivencia, já que há um intenso processo de mercantilização das políticas sociais, vide o que ocorre com a saúde e com a educação, que são dois bens públicos, no qual, há um desmonte por serviços na esfera pública.

Quanto à assistência social, ela está aquém de enfrentar a questão social, já que, passa por um período onde há a prevalência de programas de transferência de renda, focalização na extrema pobreza e “refilantropização” da assistência social, ou seja, são medidas paliativas e residuais, que não objetivam em tirar o indivíduo da situação de vulnerabilidade social. Não se deve esquecer, que há um acentuamento da pauperização no Brasil e no mundo, um processo de desemprego em massa e flexibilização do trabalho, sendo possível afirmar, que após os “trinta anos gloriosos do capitalismo” houve uma reconfiguração da questão social, porém, jamais uma nova questão social, porque para ser nova a antiga deveria ser superada, algo que não ocorreu. Por fim, afirma-se da necessidade de uma atuação positiva e pró-ativa do Estado. É necessário que ele regule e garanta os direitos sociais da população.

Referências

ABRAHAMSON, Peter. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. . In: BOSCHETTI et al (Orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2004, pp 109-134.

ANTUNES, Ricardo L. C.. **Adeus ao trabalho?:** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. Sao paulo: Cortez, 2000

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine. ALMEIDA, Maria (Orgs). **Trabalho e seguridade social**. São Paulo: Cortez, p 152-175.

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília, 2003

_____. **Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais**. Texto didático preparado para a disciplina Análise de Políticas Sociais. Programa de Pós-graduação em Política Social. SER-UnB, 2006.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdências e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política: perversa alquimia**. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, setembro de 2006. p. 25-57.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, setembro de 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, julho de 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2012**. Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 2012.

_____. **Decreto Nº 7.788, de 15 de agosto de 2012**: Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm. Acessado em 15 de fevereiro de 2013.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. In: Revista **Temporalis**, nº. 3. Brasília: ABEPSS, 2004. p. 9-32.

JOHNSON, Norman. **El Estado de Bienestar en transición. La teoría y práctica Del pluralismo de bienestar**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. **Confinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para discussão, 1724).

MOTA, Ana. **A centralidade da Assistência Social na seguridade social brasileira.** In: MOTA, Ana (Org.). *O mito da assistência social.* São Paulo: Cortez, 2009, p. 133-146.

OLIVEIRA, Fabrício A. **Economia e política das finanças públicas:** Uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. SP: Hucitec, 2009.

PEREIRA, Potyara. **Assistencia social na perspectiva dos direitos:** Critica aos padroes dominantes de protecao aos pobres no brasil(a). Brasilia: Thesaurus, 1996.

_____. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI et al (Orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo.* Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2004, pp. 135-159.

_____. **Política social:** temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008

PEREIRA, Potyara. A. e STEIN, Rosa H. **Assistência social no contexto das políticas públicas:** focalização vs universalidade na integração de programas e projetos sociais. NEPPoS/ CEAM/UNB. Ano XVII, v.9, jul.-dez/2004 (Série Política Social em Debate)

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Brasileira no Século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2008. 225p.