

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

ANA BEATRIZ FONSECA DA SILVEIRA

**O BALANÇO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA
CONSTRUÇÃO AO DESMONTE**

RIO DE JANEIRO

2023

ANA BEATRIZ FONSECA DA SILVEIRA

O Balanço Da Política De Assistência Social No Brasil: Da Construção Ao Desmonte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito final para a obtenção de título de Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a orientação da Prof^ª Dr^ª Alejandra Pastorini.

RIO DE JANEIRO

2023

Dedico este trabalho a minha mãe, que me proporcionou todo incentivo e força para que eu pudesse finalizar essa jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente aos meus pais, por terem me proporcionado a base para chegar onde estou hoje e ir muito além. Agradeço a minha família, por oferecer momentos de descontração quando eram necessários e por sempre se fazerem presentes.

Agradeço aos meus amigos, que caminharam junto comigo e acompanharam de perto o processo de construção deste trabalho e da jornada universitária.

Por fim, agradeço a Prof^a Dr^a Alejandra Pastorini por ter aceitado me orientar.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objeto a análise da trajetória da Política de Assistência no Brasil e os empecilhos para a sua consolidação. Essa monografia ficou organizada em introdução, dois capítulos e as considerações finais.

No primeiro capítulo, é apresentado um panorama geral desde a década de 1930 até meados dos anos 80, descrevendo a transição da caridade, do assistencialismo e do primeiro-damismo para o surgimento da Assistência como Política Pública. Considerando, principalmente, o quesito raça-cor nesse cenário e o processo de mobilização e democratização que foi necessário para a consumação da Política Social.

O segundo capítulo aborda, em seu início, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e os serviços ofertados a população, enquanto Política de Assistência Social. E, para finalizar, o processo de transição do Programa Bolsa Família para o Programa Auxílio Brasil.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Tabela Bolsa Família.....	53
Tabela 2	Tabela Comparativa PBF e Auxílio Brasil.....	57

LISTA DE SIGLAS

CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
SESI	Serviço Social da Indústria
CNI	Confederação Nacional da Indústria
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PTS	Programas De Transferência De Renda
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
IGD/SUAS	Índice de Gestão Descentralizada
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica
CadÚnico	Cadastro Único
PBF	Programa Bolsa Família
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde

SUMÁRIO

INTRDUÇÃO	8
1 O SURGIMENTO DAS AÇÕES ASSISTENCIAIS NO BRASIL	9
1.1 A FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DO BRASIL: MARCAS DA ECONOMIA DEPENDENTE	9
1.2 A EXPANSÃO DAS AÇÕES ASSISTENCIAIS NO BRASIL DE 1930 A 1980	24
2 O RECONHECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	35
2.1 O PROCESSO INACABADO DA CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	35
2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROTEÇÃO SOCIAL DOS SETORES MAIS EMPOBRECIDOS	46
2.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: IMPORTÂNCIA E IMPASSES	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	65

INTRDUÇÃO

Este trabalho de monografia é um estudo teórico conceitual, dividido em introdução, dois capítulos e considerações finais, que trata sobre o surgimento da política de assistência no Brasil e a trajetória que esta política pública percorreu até ser reconhecida como direito. O objetivo principal deste trabalho é a compreensão da organização dos programas de transferência de renda, as diferenças práticas entre o programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil e as ligações que a assistência social carrega, até hoje, com práticas clientelísticas.

Durante o texto, é realizado um panorama do surgimento da assistência como política pública e de como os programas oferecidos se apresentam hoje, observando suas particularidades e traços velados que fazem correlação com o assistencialismo.

Para compreender como a política de assistência social se instituiu no Brasil é necessário analisar acerca da formação sócio-histórica e econômica do país. Ao observar o processo de colonização e pós abolição é possível identificar agentes determinantes que explicitam os motivos e fatores que levaram o Brasil a ser um país de economia dependente.

Nesse sentido, o capítulo um deste trabalho retrata como a escravização e a colonização contribuíram para o Brasil ser um país de economia dependente e com uma superexploração da sua força de trabalho. Além disso, é feita uma análise no quesito raça/cor da população usuária das políticas de assistência e uma reflexão acerca do por que a população negra é a usuária predominante das políticas sociais.

Mais adiante, é realizado um panorama geral do período de 1930 a 1980, perpassando pelo surgimento do assistencialismo a partir de ações caritativas e filantrópicas, o primeiro-damismo e o clientelismo. O surgimento de instituições como LOAS; CNAS; PNAS; LBA e a promulgação da Constituição Federal de 1988 também são abordados.

Já no segundo capítulo, inicialmente é abordado o papel do Estado na sociedade de classes e como as políticas de assistência social são utilizadas como uma forma de conciliação entre elas, sendo mediada pelo poder estatal. A Importância da LOAS, da promulgação da Constituição Cidadã e da PNAS são abordadas com maior profundidade neste capítulo.

Ademais, é realizada uma análise a partir do surgimento do SUAS e sua forma de organização, considerando também o funcionamento e objetivos dos CRAS e CREAS com enfoque especial acerca do papel da família nas políticas sociais.

Para finalizar, é abordado o surgimento dos programas de transferência de renda, com destaque principalmente para o Bolsa Família, considerando a importância de seu surgimento para a diminuição da pobreza e fome no Brasil e, posteriormente, a mudança para o programa Auxílio Brasil.

1 O SURGIMENTO DAS AÇÕES ASSISTENCIAIS NO BRASIL

1.1 A FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DO BRASIL: MARCAS DA ECONOMIA DEPENDENTE

Para compreender como a Assistência Social se institucionalizou no Brasil, primeiro é preciso analisar as particularidades dessa formação social no contexto do modo de produção capitalista. Primeiramente, deve-se ressaltar que o desenvolvimento do Brasil é marcado pelo colonialismo e pela imposição das necessidades políticas e econômicas de Portugal e dos desejos culturais da metrópole. Nesse sentido, Florestan Fernandes (2009) traz a ideia da formação colonial como uma das expressões de exploração no processo de acumulação primitiva desenvolvido na Europa que se expande com a consolidação do capitalismo, resultando na dependência socioeconômica dos países da América Latina com relação aos países centrais colonizadores. Essa dependência no contexto do capitalismo se expressa na superexploração da nossa força de trabalho.

A América Latina foi a primeira colônia da Europa Moderna. Dussel (1993) aponta que a colonização da vida da população indígena e, posteriormente, dos povos africanos escravizados, foi o primeiro processo europeu de “modernização” que buscava a inserção da “civilização” européia e de alienação do colonizado para com o colonizador e, durante seu desenvolvimento, a dominação foi além da imposição da violência, também se tratou da colonização cultural, política e econômica. Esse acontecimento foi descrito pelo autor como “o começo da domesticação, estruturação e colonização do modo como aquelas pessoas viviam e reproduziam sua vida humana” (DUSSEL, 1993, p.51).

A colonização do Brasil foi estimulada, principalmente, pela exploração das riquezas naturais do país. Esse processo provocou danos em diversos níveis, ocorrendo à dominação não só de territórios, mas também da política, da economia, dos povos e culturas contando com a catequização forçada por parte dos colonizadores cristãos e com o exercício da violência física e sexual, principalmente sobre os corpos das mulheres indígenas que eram “oferecidas” como moeda de troca e estupradas por europeus, que viam os nativos como primitivos e inferiores que necessitavam ser pacificados. Para Dussel (1993), a colonização é “uma relação militar de violência” que se dá entre o conquistador e o conquistado.

A “conquista” é um processo militar, prático, violento que inclui dialeticamente o Outro como o “si-mesmo”. O Outro, em sua distinção, é negado como Outro e sujeito, subsumido, alienado a se incorporar à totalidade dominadora como coisa, como instrumento, como oprimido, como “encomendado”, como “assalariado” (nas futuras fazendas), ou como africano escravo (nos engenhos de açúcar ou outros

produtos tropicais). A subjetividade do “conquistador”, por seu lado, foi se constituindo, desdobrando lentamente na práxis (DUSSEL, 1993, p.43)

A partir dos anos 1530, com o surgimento do sistema das capitânicas hereditárias, com o genocídio dos povos indígenas e a nova demanda por mão-de-obra barata, começa a implantação do sistema escravista no Brasil. Caio Prado Jr. (1942) aponta que este processo se deu, principalmente, com um evidente interesse econômico e seu vínculo lucrativo com o mercado mundial, sendo determinado por ele ou até mesmo pensado para atender suas necessidades.

O modo escravista de produção que se instalou no Brasil era uma unidade econômica que somente poderia sobreviver com e para o mercado mundial, mas, por outro lado, esse mercado somente podia dinamizar seu papel de comprador e acumulador de capitais se aqui existisse, como condição indispensável, o modo de produção escravista. Um era dependente do outro e se complementavam (MOURA, 2014, p.66)

As mercadorias produzidas no Brasil, antes de serem comercializadas no mercado exterior propiciando acumulação primitiva para as economias centrais “foram produzidas pelo trabalho a partir de determinadas relações de produção – as relações específicas do escravismo colonial” (SABINO de SOUZA, 2020, p. 65).

Para Moura (2014), o trabalho escravo e sua exploração, tanto econômica quanto humana, proporcionaram o surgimento da nova dinâmica social que se expandiu para além da relação escravizado-proprietário de escravizado, permeando outros níveis de interações sociais e possibilitando o sistema colonial se desenvolver. Para a manutenção desta nova ordem, a percepção em cima da “propriedade privada” se amplia. A dominação vai para além das terras e meios de produção, agora o trabalhador-escravizado é transformado em propriedade privada e se torna o bem mais valioso dentro do mercado nacional, se tornando fundamental por seu potencial de expropriação.

Com a escravização efetivada, surgem dois modos de produção distintos: o escravismo patriarcal e o escravismo colonial. Este segundo modo se caracteriza pelo “fundamento da produção mercantil, que, no caso da América Latina, engendrava-se a partir dos processos de invasão colonial no século XVI” (SABINO de SOUZA, 2020, p. 68). Para esta autora (IDEM, 2020), o modo de produção instituído no Brasil a época era o modo de produção escravista colonial, e devemos considerar que a nova forma de organização da sociedade, fundamentada a partir do século XVI, era pautada a partir de invasões e rompimento com o modo de organização apresentado anteriormente pelos povos originários. Fazendo referência, Gorender (2016) afirma que

O escravismo colonial surgiu e se desenvolveu dentro de um determinismo socioeconômico rigorosamente definido no tempo e no espaço. Deste determinismo de

fatores complexos, precisamente, é que o escravismo colonial emergiu como um modelo de produção de características novas, antes desconhecidas na história humana (GORENDER, 2016, P.88).

Uma das principais diferenças entre os dois modos de escravização é o caráter mercantil que está engendrado no escravismo colonial, isso significa que a expropriação sofrida pelos escravizados tinha como finalidade alimentar o mercado internacional. Para suprir a demanda econômica dos países centrais, os portugueses implantaram o sistema de plantagem¹ no Brasil, utilizando de mão-de-obra escravizada. E é a partir disso que se constitui o pré-conceito, que se faz presente até os dias atuais, da relação do negro com o trabalho braçal, trabalho associado na época à população negra escravizada.

Para justificar a escravização e desumanização do negro, foram utilizadas diversas teorias que resultaram em ideologias disseminadas na época. Elas eram ligadas a ideia de raça e hierarquização racial, onde a população negra e indígena era colocada em um patamar inferior com relação à população branca, tendo como referência a suas feições, culturas e cor de pele. Essas teorias defendiam a ideia de que o negro não poderia ser humanizado, ideia que servia de justificativa para perpetuar a ordem, considerando que se ele fosse humano, não poderia ser propriedade privada, o que ameaçaria a ordem vigente.

O historiador Eric Hobsbawm alega que o preconceito racial existia na maioria dos países. A ideia de progresso estava intimamente ligada à ideia de superioridade da raça branca. É a partir deste ponto que surgem as primeiras teorias racistas, que tentavam alegar uma superioridade física e intelectual do europeu branco. A ideia de uma superioridade racial legitimou a ordem imperial, que priorizava o fornecimento de matérias primas a preço baixo para exportação, como mecanismo de manutenção para o funcionamento e participação na economia internacional.

Além do mais, como alega Elpidio (2020), a naturalização da objetificação e desumanização do negro ocorreram por mais de 400 anos, inúmeras tentativas de comprovar uma suposta inferioridade física, intelectual, moral e cultural eram justificadas por teorias racistas. Esse pensamento formata a ideologia social e moral que perduram até o presente momento no comportamento da nossa sociedade.

¹A plantagem foi a organização da produção dominante, no modo de produção escravista colonial no Brasil, bem como nos demais países das Américas [...]. Os ciclos de produção demandados pelo mercado mundial – cana de açúcar, algodão, café... – definiam a expansão territorial da colônia e a consolidação do poderio dos colonizadores sobre a terra e, sobretudo, definiam o volume de mão de obra escravizada necessário, bem como o ritmo de exploração de seu trabalho. Todas as formas econômicas, nas colônias escravistas, até mesmo as não escravistas, giravam em torno dessa economia. (SABINO de SOUZA, 2020, p. 75)

Nesse sentido, para Clóvis Moura (2014), o Brasil passou por duas fases distintas, a primeira denominada de escravismo pleno, que durou do início do século XVI até 1850, e a segunda denominada de escravismo tardio, que durou de 1850 até 1888, momento permeado por diversas crises que acabam dando lugar ao modo de produção capitalista no país. Na primeira fase, o modo de produção escravista é alcançado e são definidas as relações sociais fundamentais e suas contradições, já na segunda, as contradições entre senhores e escravizados se acentuam e as instabilidades do sistema ficam mais fortes.

Em uma tentativa de contenção e manutenção da ordem, são elaboradas diversas leis por parte do aparato administrativo da colônia e posteriormente pelo Estado Nação, que defendiam os interesses da Coroa e dos senhores de escravizados e criminalizavam os comportamentos e hábitos (cultura, religião, formas de lazer) da população escravizada e ex-escravizada.

[...] A barragem do escravizador social e étnico-racial. Mesmo quando os escravizados eram libertos, ela ainda irradiava sobre os sujeitos; os comportamentos definidos na relação senhor-escravo, permeados pela dominação ideológica racista, ilustram a dinâmica das relações sociais sob o escravismo colonial durante mais de três séculos, estendendo-se às relações “livres” quando da Abolição definitiva da escravatura, em 1888 (SABINO de SOUZA, 2020, p. 73).

Ademais, no escravismo colonial os trabalhadores foram separados dos meios de sobrevivência e de produção, em especial a terra, já que seus senhores se apropriavam dela, principalmente pelo sistema de sesmarias. Isso se dá, pois, o escravizado era concebido como uma propriedade privada, deixando de ser humano para ser coisificado. Logo, não possuía direitos e tinha todo produto de seu trabalho expropriado, ficando somente com o mínimo para se reproduzir (como mercadoria). E, ao mesmo tempo, o privilégio das sesmarias garantia aos senhores de engenho meios de reprodução e manutenção de status.

Para a época, nesse modo de produção a escravização de pessoas era um fator econômico importantíssimo e decisivo para muitas negociações, as terras do sistema sesmarias, por exemplo, eram distribuídas somente a senhores de engenho que possuíam escravizados. Nesse sentido, Sabino de Souza (2020) aponta que a propriedade privada mais importante para a época não eram as terras que os senhores de engenho possuíam, mas sim a quantidade de pessoas por ele escravizadas. Isso se deve a população escravizada ser associada a múltiplas funções, como por exemplo, a função de propriedade privada, de trabalhador, de produtor de mercadoria e como expressão de riqueza.

O mais significativo consiste, todavia, no fato de que as relações de propriedade vigentes no Brasil Colônia e no Brasil Império, aquela que tinha a função econômica principal e decisiva era não a propriedade da terra como sucedera no feudalismo, mas a propriedade de escravos. (GORENDER, 2016, p.424)

Com os conflitos por terras ocorridos entre sesmeiros e posseiros, em 1822 o tratado de doação de terras é extinto e a terra passa a ser considerada pública e a posse legalizada. Contudo, esta lei não se aplicava a população escravizada, que continuava sem a possibilidade de deter propriedade privada. E, posteriormente, em 1850, com a Lei de Terras, a autorização de posse é revogada e o único meio para obtenção de terras era comprando-as, realidade praticamente impossível para a população ex-escravizada.

Além disso, no mesmo ano, após a aprovação da Lei de Terras, proibiu-se o tráfico de pessoas do continente africano. Este foi o primeiro ato oficial contra a escravização no Brasil. A Lei Eusébio de Queirós passa a proibir o tráfico de pessoas para serem escravizadas, contudo, a iniciativa não foi pensada a partir de uma moral brasileira, e sim por conta da pressão imposta pela Inglaterra pelo fim do tráfico negro.

Posteriormente, em 1870, o movimento abolicionista ganha força na sociedade brasileira e a mobilização pelo fim da escravização cresce e conta com a participação de intelectuais, classes populares e principalmente dos próprios povos escravizados que organizavam fugas individuais ou em grupos e reuniam-se em quilombos ao redor das cidades, criando outros modos de vida baseados na solidariedade. Também é importante mencionar revoltas contra os senhores de engenho, que eram organizadas de forma recorrente. A resistência era apoiada por alguns grupos que abrigavam os africanos em momentos de fuga e apoiavam as rebeliões fornecendo apoio jurídico e defendendo a causa política.

Posteriormente, em 1871, aprova-se a Lei do Ventre Livre, que determinou que a partir de 28 de setembro desse ano, os filhos da mulher escravizada que nascerem a partir dessa data, seriam considerados livres. Entretanto, essa lei, mesmo que importante, não vem acompanhada de políticas públicas que permitissem a essas crianças serem realmente livres.

Como menciona a historiadora Wlamyra Albuquerque (2008, p. 8-9), os registros históricos datados de 1889 demonstram a grande preocupação de pais ex-escravizados com o futuro e condições de seus filhos nascidos livres. O registro é uma carta redigida por um grupo de libertos de Paty de Alferes, no Rio de Janeiro, para Rui Barbosa. A partir deste resgate, pode-se perceber a evidente preocupação que existia quanto ao futuro das crianças negras no país e a falta de ações por parte do Estado para promover uma inserção equitativa na sociedade.

Já o historiador João José dos Reis, realizou um levantamento quantitativo dos escravizados no Brasil na década de 1880 e, a partir dos números, é possível constatar que o

esforço pelo movimento abolicionista trouxe resultados, havendo um enfraquecimento da escravização no Brasil. Ele aponta, através de estudo publicado pelo IBGE em 2022, que em 1818 havia 1.930.000 escravizados no país, em 1864 havia 1.715.000, em 1874 havia 1.540.829, em 1884 havia 1.240.806 e em 1887 o número cai para 723.419 (dos REIS, 2022, s/p.).

A manutenção da escravização no final da década de 1880 era insustentável no país, visto que além do Brasil estar sendo pressionado internacionalmente pela Abolição (o Brasil era o último país da América a utilizar mão-de-obra escravizada), a ordem interna estava sendo afetada, uma vez que já não era mais possível controlar a situação das frequentes fugas.

Por fim, conclui-se que a abolição da escravização foi motivada, principalmente, pelo fator econômico, como aponta Ramatis Jacino

A lógica do capitalismo prevê a compra da força de trabalho mais barata do que a compra do indivíduo, que poderia ser pouco produtivo, adoecer, morrer ou fugir. No trabalho assalariado, em qualquer uma dessas possibilidades basta contratar-se outro trabalhador sem nenhum tipo de prejuízo do capital investido (2014, p.19).

Logo, com a limitação da expansão capitalista e as crescentes fugas e revoltas dos escravizados, ocorre gradualmente, e de forma controlada pelo Estado e pelas classes dominantes, a transição do trabalho escravizado para o trabalho livre assalariado, obrigando o trabalhador ex-escravizado a ser o seu próprio provedor de seus meios de reprodução e inclusão social e econômica. Essas transformações acontecem no contexto de desenvolvimento do processo de industrialização e expansão do mercado mundial, que ainda se beneficiou do escravismo para alavancar o processo de revolução industrial na Europa. Além disso, o protagonismo dos cafeicultores no Brasil causou efeito no âmbito político, tendo consequências tanto para a implantação da República, que levou ao fim do trabalho escravizado, e para o novo padrão da economia brasileira, com a consolidação da grande indústria de 1888 até 1933.

A compreensão de que a compra da força de trabalho era menos onerosa do que a compra do indivíduo, a assimilação da ideia de que o escravismo significava atraso e a importação de estrangeiros resolveria o problema da escassez de mão de obra, criaram uma “cultura” antiescravista, que seduziu não apenas os setores médios intelectualizados, influenciados pelas ideias liberais. Até mesmo os grandes proprietários, temerosos de amargar prejuízos e ver suas empresas inviabilizadas, procuraram livrar-se de um modelo que “o mundo” considerava superado (JACINO, 2014, p. 22)

Em 13 de Maio de 1888, oficialmente no Brasil é marcada a abolição da escravatura. Momento em que, aproximadamente, 700 mil pessoas escravizadas foram “libertas” após intensas lutas e resistências dos povos escravizados (seja por meio de fugas, revoltas entre outras formas) e com a pressão de campanhas populares. Este foi um dos mais importantes

acontecimentos de nossa história e marcou de forma intensa o debate político do país durante todo o século XIX e século seguinte.

Contudo, para os ex-escravizados, além da discriminação sofrida por conta de sua cor de pele, a República agora os distanciava ainda mais por não se adequarem ao ideário econômico de situação econômica elevada. Sem renda fixa e sem oportunidades para mudar esta situação, o resultado foi um grande contingente de trabalhadores temporários, moradores de rua, desempregados e crianças desassistidas.

Durante a Revolução Industrial, ocorria uma reorganização da economia mundial. Nesse processo, o Brasil e outros países da América Latina ganharam lugar subalterno na divisão internacional do trabalho como economias dependentes localizadas na periferia, inseridos na dinâmica mundial como provedores de matérias primas e mão-de-obra barata, o que acarretou na consolidação do capitalismo dependente como realidade. No caso do Brasil, a partir de 1930, houve um desenvolvimento industrial considerável, onde o capital investido na indústria passou a ter centralidade econômica e política no mercado nacional, e se caracterizou por um intenso processo denominado de capitalismo tardio.²

Ao mesmo tempo em que há um crescimento na indústria, o Estado promove uma política eugenista de migração para a composição da mão-de-obra local, o que resulta no embranquecimento da população e reforça a lógica racista, onde a população negra continua em condições desumanas e alvo de teorias racistas. “Tal processo evoca uma trajetória tenebrosa de violência, expropriações e explorações sucessivas, na qual o Estado possui uma função primordial para o desenvolvimento e a manutenção do sistema capitalista” (ELPIDIO, 2020, p. 837).

Ademais, no período pré-industrial no Brasil, um pacto político e conservador foi firmado entre as oligarquias e a nova burguesia, com o intuito de construir uma sociedade capitalista autocrática e totalitária. Contudo, esse pacto resultou em uma burguesia dependente por não possuir um projeto para o futuro da nação, o que também influenciou na dependência econômico-política dos países centrais, que ditavam o caminho e a direção para o desenvolvimento. Fernandes (1991) explica que a impotência da burguesia nacional se constituiu devido ao resultado da revolução burguesa nos anos 30, que cooperou para a formação de uma economia dependente, além de sua dominação apresentar

²Para Mandel (1982), o período denominado como capitalismo tardio é marcado pela expansão do processo de acumulação que é possível porque houve uma elevação da taxa de lucro, mas que agudizou as contradições internas do modo de produção capitalista.

[...] dois pólos: um interno, representado por classes dominantes que se beneficiam da extrema concentração da riqueza, do prestígio social e do poder, bem como do estilo político que ela comporta, no qual exterioridades ‘patrióticas’ e ‘democráticas’ ocultam o mais completo particularismo e uma autocracia sem limites; outro externo, representado pelos setores das nações capitalistas hegemônicas que intervêm organizada, direta e continuamente na conquista ou preservação de fronteiras externas, bem como pela forma de articulação atingida, sob o capitalismo monopolista, entre os governos dessas nações e a chamada “comunidade internacional de negócios” (FERNANDES, 1991, p. 144).

Com o autoritarismo e conivência do Estado com a situação, o acesso aos direitos democráticos foi sendo cada vez mais dificultado, um exemplo disso é a concentração de terras por parte dos oligarcas, colocando empecilhos para a subsistência das classes trabalhadoras que eram compostas em grande parte por proletariados, camponeses e população liberta.

Em resumo, esse período foi denominado de modernização conservadora e foi condicionado pelos interesses da oligarquia nacional e pelas burguesias nacional e internacional, que direcionaram o país para uma economia dependente e de interesses conservadores. Bendix (1996) descreve o processo de modernização como “mudanças sociais e políticas que acompanham a industrialização” (1996, p.39) e, no caso brasileiro, as mudanças sociais produzidas pelo processo de industrialização foram provocadas pelas relações políticas do Estado nacional e dos interesses das classes dominantes, apesar da burguesia local não possuir poder suficiente para tomar decisões de forma independente – já que durante a revolução burguesa não houve uma preocupação em expandir o direito à cidadania para as classes inferiores que teve como consequência uma impotência para romper com o antigo regime e implantar no país um regime democrático, como houve nos países desenvolvidos –, se aliando então aos proprietários de terra rurais – que mantiveram seus interesses estabelecidos –, resultando em um pacto político-econômico que tinha como objetivo um projeto de sociedade capitalista, fundada em uma estrutura de dominação autoritária.

Para Azevêdo (1982, p. 24),

[...] Dependendo das circunstâncias históricas e nacionais, a burguesia pode desempenhar um papel reacionário ou revolucionário, aliar-se às velhas classes dominantes e promover uma modernização conservadora, através da revolução passiva, de caráter elitista e autoritário, promovendo transformações pelo alto.

A ligação estreita entre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e os interesses do capital estrangeiro intensificou-se, posteriormente, com a ampliação da presença de empresas corporativas na América Latina, produzindo uma reorganização no modo de exploração que,

como ressalta Netto (2011), exprimi o desenvolvimento do capitalismo em escala global e suas contradições, firmando a apropriação privada de riquezas socialmente produzidas por pequenos grupos capitalistas. Nesta fase, o Brasil deixa de ser influenciado apenas por interesses europeus, atendendo ao mesmo tempo os interesses políticos e econômicos norte-americanos.

Neste ponto, ressalta-se o pensamento de Fernandes (1965) que faz referência à formação social brasileira pautada na heteronomia, já que o Brasil nem mesmo após Independência abandonou a preocupação com o atendimento dos interesses externos e tão pouco avançou no fomento de uma cultura e política autônoma, sendo refém e expropriado até hoje pela cultura imperialista.

Por sua vez, Behring (2008) aponta a importância do processo da Independência para “o surgimento de uma direção na construção de uma nova sociedade nacional” aliada à pressão da divisão do trabalho, porém sem abranger a defesa dos direitos dos cidadãos, nem sua incorporação no mercado formal de trabalho, seguindo a lógica de pensamento por parte das elites econômico-políticas. Dessa forma, “a importância da Independência reside no fato de que o poder deixa de se organizar de fora para dentro, para organizar-se a partir de dentro” (FERNANDES, 1987, p.31), mas continuando a atender os interesses externos.

No entanto, a verdadeira autonomia não foi alcançada, já que a ordem social conservadora foi mantida, fato que impediu a construção de um novo ordenamento social e de novas formas de pensar enquanto sociedade, que pudessem contribuir com a ruptura radical do Brasil colonial. Para Prado Jr. (1942) a lenta adaptação do Brasil ao capitalismo, a partir da substituição do trabalho escravizado pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias, contribuiu para a exploração rural – ou colonial – voltada para o mercado externo.

Para Moura (2014), mesmo com a abolição não houve mudanças em termos de qualidade estrutural para a sociedade brasileira, ele afirma que “O Brasil arcaico preservou os seus instrumentos de dominação, prestígio e exploração e o moderno foi absorvido pelas forças dinâmicas do imperialismo que também antecederam à Abolição na sua estratégia de dominação” (MOURA, 2014, p. 152).

Neste sentido, as relações intrínsecas entre o racismo estrutural e o Estado capitalista dependente perpetram à população negra condições de vida em permanentes e persistentes desigualdades, que violam os princípios das estruturas que se reivindicam democráticas no mundo moderno. Assim, o mito da democracia racial segue causando uma cortina de fumaça, cercado de confusões e desorientações que limitam a compreensão dos fundamentos da dependência e dos profundos processos de exploração e ruptura com o arcaico projeto de nação, onde não cabem as aspirações e

demandas de todos os segmentos que a compõe (FERNANDES apud ELPIDIO, 2020, p. 837).

Em relação a imposição autoritária e heterônoma exercida por um poder político, Fernandes alega que

Esse padrão rígido e monolítico de dominação autocrática responde às exigências da situação histórico-social. A persistência, sob várias formas, da dominação externa e a expansão interna do capitalismo impõem a continuidade de modelos verdadeiramente coloniais de apropriação e de expropriação econômica, aos quais deve corresponder, necessariamente, uma extrema concentração permanente de riqueza, no tope, o uso pacífico ou violento de técnicas autocráticas de opressão e de repressão. [...] Nessas condições, o uso 'legítimo' do conflito faz parte do privilégio e, com o poder político institucionalizado, os setores dirigentes das classes dominantes detêm o monopólio da violência (FERNANDES, 2007, p. 292-293).

Logo, frente ao modo como a sociedade estava organizada, e diante do crescimento dos conflitos (alguns evidentes e outros velados) sociais, como a relação de submissão e exploração; e dominação/privilégios brancos frente à população negra, a negligência e violência cotidiana crescem de maneira intrínseca e tornam-se uma parte essencial para o nosso processo de formação como sociedade e país, reproduzindo, repetida e naturalmente, o racismo em sua forma institucional, transformando-o em uma das formas de manter o monopólio do poder (ALMEIDA, 2019).

A questão racial sempre foi, tem sido e continuará a ser um dilema fundamental da formação, conformação e transformação da sociedade brasileira. Está na base das diversas formas de organização social do trabalho e dos jogos das forças sociais, bem como das criações culturais. Praticamente tudo que constitui a economia e a sociedade, a política e a cultura, compreende sempre algo ou muito da questão racial. Os longos períodos de tirania realizam-se com ampla ou total exclusão do negro e outras etnias, assim como os episódicos períodos de democracia realizam-se com alguma participação do negro e de outras etnias (IANNI, 2005, p. 9).

Para Ianni (2005), a questão racial possui profunda ligação com a questão nacional. O autor acredita que a questão racial deve ser considerada como elemento fundamental nas relações sociais, não apenas para a superação de preconceitos e injúrias raciais, como também, é somente a partir de sua superação, que o país passará por uma transformação e se unificará como sociedade brasileira, já que o escravismo foi, por muitos anos, um modelo segregador que serviu como base para a construção de uma sociedade autoritária, representada por senhores e escravizados, onde os últimos eram vistos como trabalhadores destinados a tutela, que poderiam ser controlados e confinados para serem silenciados e violentados.

Esta é a realidade: o racismo tem raízes nos séculos de escravismo, reiterando-se e desenvolvendo-se, ou recriando-se, no curso dos diversos períodos em que se divide o regime republicano, permeando o agrarismo e o industrialismo, a ruralidade e urbanidade, os espaços públicos e privados, leigos e religiosos, governamentais e empresariais. Mesmo porque o regime de trabalho livre é também uma fábrica de desigualdades, hierarquias, tensões, antagonismos e lutas; assim como de intolerâncias,

preconceitos e, inclusive, segregações. Note-se, pois, que o preconceito racial adquire todas as características de uma poderosa técnica de dominação, compreendendo desde o controle e a administração até a segregação ou o próprio confinamento (IANNI, 2005, p. 12).

Partindo agora para um panorama geral diante do cenário de economias dependentes, será realizada uma breve análise dos países da América Latina como um todo. Para Carcanholo, “a dependência é o que constitui a unidade da América Latina” (2014, p.7), contudo, dentro do contexto político e econômico, o Brasil é considerado, ou se considera, distante da realidade dos outros países latino-americanos. Para o autor acima mencionado, isso se dá a partir das diferenças no processo de colonização de cada país, ou seja, ultrapassa a diferença linguística, vinculando-se também com a formação de cada “povo” – o Brasil, por exemplo, é constituído por um conjunto tenso e contraditório de população indígena, negra escravizada, portugueses e imigrantes que vieram posteriormente para o país em busca de terra, emprego e riqueza. Esses traços indicam a heterogeneidade que domina no continente latino-americano, que após os processos de independência nacionais, vai se constituir como um agregado de países.

De acordo com Marini, a condição de dependência é “uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (2005, p.141). Em outras palavras, a lógica mundial do capital comandada pelas economias imperialistas cria condições para que uma parte da mais-valia produzida nos países dependentes seja direcionada para as economias centrais, gerando maior capacidade de lucro para elas e um déficit de produto no mercado interno das nações subordinadas. Dessa forma, para atender a demanda dos países imperialistas, os países dependentes “precisam” que seus trabalhadores aumentem a produtividade, recebam um salário reduzido e se reproduzam sem a garantia de proteção social e trabalhista.

Uma parte da mais-valia produzida nessas economias não faz parte da dinâmica de acumulação interna, o que obriga esses capitalismo a aumentarem a produção da mais-valia e possibilitar o desenvolvimento capitalista de suas economias. É por isso que a superexploração da força de trabalho é uma categoria própria da dinâmica de acumulação de capital dependente. Ela é necessária para contornar os mecanismos de transferência de valor para as economias centrais, e as formas em que ela se apresenta (arrocho salarial, prolongamento da jornada de trabalho, elevação da intensidade do trabalho, redução de direitos que compõem o valor da força de trabalho, etc.) levam ao agravamento da distribuição regressiva de renda e riqueza nas economias centrais, com todos os reflexos que isso acarreta para as condições sociais da população dessas economias (CARCANHOLO, 2014, p.9).

Todavia, os países subordinados possuem níveis diferentes de dependência, no caso do Brasil, por exemplo, as forças produtivas se desenvolveram de forma mais intensa quando

comparadas a outros países da América Latina, o que resultou em uma menor transferência de valor para as economias centrais, como aponta Carcanholo (2014). A reorganização internacional do trabalho, que ocorreu entre as décadas de 1950 e 1960, é um fator importante que contribuiu para que o Brasil assumisse seu lugar de subimperialista, já que a partir dela houve a internalização de etapas do processo produtivo, que produziram mudanças na composição orgânica do capital. Contudo, essa posição não coloca o Brasil lado a lado com países capitalistas imperialistas.

Isso não diminuiu seu atraso frente ao desenvolvimento das forças produtivas nas economias centrais e, portanto, o processo de transferência de valor produzido por ela, mas apropriado naquelas. A novidade é que esse processo de entrada do capital estrangeiro no processo produtivo replicou, sob novas formas, o processo de transferência de valor produzido nas economias menos desenvolvidas da região para os capitais (não necessariamente brasileiros) que operam na economia brasileira (CARCANHOLO, 2014, p.10)

Nessa dinâmica de organização mundial do capitalismo contemporâneo reserva-se um lugar particular para os países da América Latina, como protagonistas do padrão de exportação de produtos primários, com base em seus recursos naturais. Como menciona Marini, “a produção – seja de exclusivos bens primários ou mesmo em sua industrialização tardia ao início do século XX – se constituiu, fundamentalmente, com base em uma superexploração do trabalhador” (MARINI, 2012, p. 147). E estes processos não podem ser entendidos sem levar em consideração a participação do Estado.

Em conclusão, como um país marcado pelas características do capitalismo tardio, o Brasil foi se estruturando como país capitalista carregando as marcas da autocracia burguesa, como retrata Fernandes (1987). Dentro dessa dinâmica, a burguesia mantém uma superacumulação de poder político, aliada ao Estado, de forma a atrelar seus interesses particulares com os interesses da sociedade, excluindo os interesses e demandas dos setores dominados. Esta superconcentração de poder é denominada por Fernandes (Idem.) como autocracia burguesa.

Marini (2012) define o conceito de superexploração do trabalho como uso extensivo e intensivo da força de trabalho pelo capital; como o aumento da intensidade do trabalho, grandes jornadas trabalhistas e a redução do consumo do trabalhador. Esses elementos expressam as particularidades da produção e reprodução da força de trabalho, e formas de expropriação e exploração da classe trabalhadora nos territórios dependentes, marcadas de forma intensa pela apropriação e transferência da mais-valia produzida e pelo arrocho salarial que limita e dificulta cada vez mais a subsistência da classe trabalhadora. A esses elementos presentes nos distintos países de América Latina, devemos acrescentar o peso do escravismo para

poder entender a sociedade brasileira. A escravização marcou-a de forma intensa como uma sociedade desigual, tingida por uma cultura e valores deletérios, “exemplo disso é o conceito de trabalho, carregado até hoje de desqualificação, a qual é definidora da relação entre capital e trabalho no país” (IANNI, 1989, p.69-70).

No Brasil pós escravização e com a instauração do capitalismo, os trabalhos que antes possuíam designações raciais passam a se misturar, e as pessoas brancas começam a ocupar trabalhos com piores remunerações que eram historicamente designados a pessoas negras. Não se pode deixar de mencionar a existência das legislações nacionais que “tentavam regulamentar e direcionar o papel dos escravizados e ex-escravizados no espaço urbano, ao longo do período de transição do trabalho livre para o trabalho assalariado” (JACINO, 2014, p.25). E isso significa que com as transformações ocorridas nos grandes centros urbanos, a população negra era afastada do trabalho formal e da cidade para dar espaço aos imigrantes brancos trabalhadores braçais e de classe média. A preocupação dos setores dominantes era, como aponta Jacino, “modernizar, higienizar, civilizar e embranquecer”. Ou seja, havia diversas ações e normatizações que impediam que a população negra e, conseqüentemente, pobre tivesse acesso à terra e ao lazer.

Foi nesta época de transição que o Estado assumiu um forte caráter repressor, controlando principalmente as populações ex-escravizadas e trabalhadores mais pobres, por meio da violência institucionalizada.

Outro fator determinante seria que, ao tornar-se livre ou semilivre, o escravizado e seus descendentes continuariam exercendo as mesmas ocupações anteriores. O trabalho dos negros livres ou libertos teria tido significativa importância na economia da cidade e foi analisado pela historiografia, que aborda, ainda a importância do trabalho dos "de cor" que se impunha a despeito da política das classes dominantes, resultante da convicção de que estrangeiro e progresso eram sinônimos, e que os trabalhadores nacionais – negros em especial – eram incapazes de se adaptar as novas formas de trabalho. O trabalhador negro, por conta dessa construção ideológica, seria estigmatizado, paulatinamente afastado do mercado de trabalho e relegado aos setores de menor importância econômica, com pior remuneração e menos valorizados socialmente. Expulsos dos espaços urbanos que ocupavam, tinham ainda de disputar o "trabalho de negro" com brancos empobrecidos, caboclos expulsos do campo e europeus, que por alguma razão não haviam sido absorvidos na produção agrícola, industrial ou serviços modernos. (JACINO, 2014, p. 38)

As elites brasileiras, no processo de transição do modo de produção, tinham como objetivo “apagar” a parte da população subalterna que remetia a sociedade monárquica e escravista, como um modo de superar o período vivido e branquear o país, que era um quesito fundamental para a modernização conservadora do Brasil, além da ilusão mistificadora de fazer desaparecer as desigualdades sociais, como aponta Jacino (2014). O processo para promover a igualdade entre as classes e raças ultrapassava o nível da aparência, o que houve,

na verdade, foi a perseguição da população negra e pobre, assumindo formas variadas de violência (explícita ou mascarada pela lei) e proibição de atividades religiosas e de lazer, que estavam presentes desde a época da escravização, perdurando pós a abolição: repressão policial e limitação a residir em determinadas áreas da cidade, distantes de onde a alta burguesia se encontrava, resultando, por exemplo, na formação dos cortiços.

A criminalidade de negros, escravizados e forros, durante o século XIX, teria ainda sentido social, indício de rebeldia contra a sociedade excludente que protagonizava sua expulsão das moradias nos espaços centrais da cidade, e a ocupação de pontos como chafarizes, pontes, esquinas e até bairros, vistos como “espaços de negros”, tanto pelos setores abastados como pelos marginalizados (JACINO, 2014, p.40).

A tentativa de uma transição controlada do trabalho escravizado para o assalariado foi benéfica apenas para a burguesia, que promoveu a exclusão do negro do tecido social brasileiro, motivada pelo medo de perder o controle econômico e social, e manteve seus poderes elaborando novas formas de controlar e obter lucro em cima desses corpos. Após o fim da escravização, os cafeicultores não consideravam o negro para a composição de sua mão de obra assalariada, logo, a resposta para a defasagem de trabalhadores no mercado foi a união com o Estado para construir uma política de portas abertas aos imigrantes europeus, que iriam compor o trabalho no campo e, posteriormente, nas indústrias.

A precarização do trabalho persiste até a presente data como um reflexo das condições que o capital provoca para se manter, e está presente nas relações sociais de forma estrutural, se reproduzindo em grande escala e de forma cada vez mais acentuada. Logo, para ocorrer o processo de centralização do capital por parte dos grandes conglomerados foi preciso ocorrer uma desvalorização da força de trabalho, reduzindo as condições de reprodução social ao mínimo necessário e utilizando o braço armado do Estado para evitar rebeliões. Observa-se, também, que a precarização do trabalho é inerente ao processo de exploração da força de trabalho já que a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho não aumentam o valor atribuído ao trabalhador, mas somente sua produtividade com relação à produção de valor excedente (lucro) Isso se deve:

A determinação da taxa de mais-valia não passa pela produtividade do trabalho em si, mas pelo grau de exploração da força de trabalho, ou seja, a relação entre o tempo de trabalho excedente (em que o operário produz mais-valia) e o tempo de trabalho necessário em que o operário reproduz o valor de sua força de trabalho, isto é, o equivalente ao seu salário (MARINI, 1973, p.6).

Além disso, é comum acontecer o desgaste prematuro do trabalhador por falta de condições necessárias para repor o gasto da sua força de trabalho, seja por intenso gasto de energia sem tempo para descanso e lazer, como também a desvalorização do seu salário,

impedindo-o de se alimentar e atender a outras necessidades básicas, por exemplo, concluindo que a remuneração pelo trabalho despendido está abaixo do valor produzido. Ademais, “é útil ter presente que a produção capitalista supõe a apropriação direta da força de trabalho, e não apenas dos produtos do trabalho” (MARINI, 1973, p.13).

A superexploração no Brasil e em outros países da América Latina é resultado das estratégias de extinção e segregação das populações negras e indígenas escravizadas e do abandono das demandas e do atendimento das necessidades dos trabalhadores mais empobrecidos por parte do Estado, que se encontra mais preocupado em incentivar o consumo dos setores médios, ampliando cada vez mais as diferenças entre as classes e setores de classes.

A cultura autocrática e o elitismo estiveram presentes também na formulação das políticas sociais, garantindo a proteção da burguesia e o mínimo para os trabalhadores com vínculos formais de emprego. Contudo, no que diz respeito à manutenção desta ordem social, o Estado é o grande aliado da classe dominante, legalizando a violência, principalmente quando se trata dos setores da população pobre, negra e moradora de periferia. Essa forte presença repressiva complementa a ausência do Estado vinculada a proteção social para os grupos mais pauperizados, dificultando o acesso ao lazer, cultura, alimentação, renda e trabalho, ou seja, negando os direitos dos trabalhadores mais empobrecidos.

Desta forma, a dominação ocorre em todas as esferas sociais, atingindo a educação, a regulação social e trabalhista, o consumo e a política, vinculando-se sempre aos interesses da parcela dominante e atualizando as formas de superexploração, suprimindo os direitos trabalhistas e as proteções sociais e intensificando o processo de pauperização dos trabalhadores. A apropriação da riqueza socialmente produzida por um pequeno grupo da sociedade corrobora para o distanciamento cada vez maior entre as classes, que se expressa na esfera da produção e reprodução social. As desigualdades entre grupos permeiam a realidade social brasileira desde a colonização e escravização no país, se mantendo e assumindo novos contornos no capitalismo.

Em conclusão, a burguesia, com o apoio do Estado, concretizou a desvalorização da força de trabalho e cuidou para que houvesse uma assolação dos direitos da classe trabalhadora. Com o foco na acumulação e produção de capital, o trabalho é reorganizado a partir da flexibilização e precarização da força de trabalho, além da destruição dos mínimos direitos trabalhistas, sociais e humanos, oferecendo condições que provocam o adoecimento da classe trabalhadora, seja físico ou mental.

Além disso, romper com a ordem vigente não é um processo descomplicado. Nos momentos em que a classe trabalhadora se organiza contra as imposições do modo de produção contra a superexploração, conseqüentemente os interesses da burguesia são afetados, inviabilizando o acordo entre as classes e predominando a vontade dos exploradores.

1.2 A EXPANSÃO DAS AÇÕES ASSISTENCIAIS NO BRASIL DE 1930 A 1980

Durante séculos as formas de ajuda provenientes da filantropia e das instituições religiosas estiveram presentes no mundo, algumas vezes, incentivadas por uma conduta moral, outras vezes, orientadas pela solidariedade. O indivíduo “caridoso”, supostamente movido pelo amor ao próximo, exercita sua benevolência e atua na sociedade provendo ajuda a quem necessita de assistência. No cenário brasileiro, essas ações sociais eram realizadas, principalmente, por irmandades religiosas, sociedades de auxílio mútuo e pelas Santas Casas de Misericórdia. Dessa forma, foram desenvolvidas práticas de ajuda mediadas por relações assistencialistas no Brasil, com caráter amplamente fragmentado e focalizadas nos grupos entendidos como mais fragilizados (idosos, doentes, crianças).

Essas práticas perduraram por décadas e são mantidas até a atualidade. O assistencialismo é definido no texto “Você sabe a diferença entre assistência e assistencialismo?” elaborado pelo CRESS 7ª Região como “oferecimento de um serviço não assegurado como um direito, geralmente um favor ou doação. Nesse sentido, é a negação da efetivação de direitos que são assegurados” (CRESS, 2018).

Também, são nos primeiros anos do século XX que surgem no âmbito do Estado brasileiro as ações benemerentes, ou seja, um conjunto de práticas governamentais, não reconhecidas como direito e que buscam atender as demandas mais urgentes das populações mais pobres. Ademais, há o surgimento da noção de união de ações individuais e práticas governamentais no exercício da política pública, unindo ações e responsabilidades públicas como de caráter coletivo e legitimando, de certa forma, a falta de responsabilidade do Estado com a população. Além disso, é importante mencionar como se desenvolveu a cidadania no país, sua relação com as políticas sociais e o entendimento do processo de conquista dos direitos civis, políticos e sociais.

Para Faleiros (2006) os direitos de cidadania são expressões das relações sociais e das lutas e participação social pela garantia e efetivação dos direitos civis, políticos, sociais, ambientais e da equidade de gênero, raça, etnia e território.

Netto (2003) afirma que a política social se constitui a partir de uma intervenção social sistemática do poder público e, enquanto instrumento de intervenção do Estado, ela expressa a correlação de forças no contexto de consolidação da sociedade burguesa, pois é utilizada como “solução” do Estado Burguês para amenizar as demandas requisitadas pelo movimento social e as lutas dos trabalhadores.

Portanto, pode-se concluir que as políticas sociais são formuladas a partir das necessidades sociais e lutas sociais, e estas políticas públicas são uma das principais responsáveis pelo atendimento das manifestações da questão social.

O Estado é o principal agente da provisão social, desenvolvendo serviços sociais universais e zelando pelo pleno emprego. Embora não exista nesse regime um igualitarismo absoluto, há um inegável propósito de assegurar, por meio da política social, apoio universal aos cidadãos, bem como a participação de todos no sistema de seguridade social (PEREIRA, 2009, p. 191).

Nesse aspecto, Pereira (2008) evidencia a política social como uma política pública capaz de materializar direitos sociais que, a princípio, possuem a igualdade como base. Para a autora,

Como concretizadora de direitos sociais, as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas. O ser humano, seja ele quem for, é um ser social e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidade de aprendizagem e desenvolvimento, que devem ser consideradas pelas políticas públicas (PEREIRA, 2008, p. 102-103).

Nesse sentido, a autora acima citada afirma que a política social enquanto política pública “implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático já referido” (PEREIRA, 2008, p.96). A partir disso, a política social deve contar, desde a sua origem, com a participação social civil para suas elaborações, estando esta sempre consciente da relação entre Estado e cidadania.

Por fim, para Carvalho (2013), as políticas sociais se configuram como instrumentos viabilizadores de acesso da população aos direitos sociais e, portanto, permite reduzir o excesso de desigualdades e possibilita o acesso a cidadania.

Para analisar a realidade brasileira e o processo de reconhecimento dos direitos sociais, que não se expandiram de forma universal a partir da terceira década do século XX, Santos (1979) utiliza o conceito de cidadania regulada.

Por cidadania regulada entendo 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 (SANTOS, 1979, p.75 – grifos do autor).

O autor acima referenciado se vale da noção de cidadania regulada para analisar o processo de reconhecimento de cidadania como uma consequência do reconhecimento formal por parte do Estado das profissões exercidas pelos indivíduos.

Assim, é evidente que não se pode limitar o conceito de cidadania apenas aos instrumentos de regulação e controle da participação política e econômica utilizado pelo Estado. Nesse sentido Corrêa (2002) apresenta duas novas dimensões para analisar a cidadania: a dimensão jurídica e dimensão política. A primeira trata da vinculação jurídica da pessoa com o Estado, seus direitos políticos (nacionalidade); já a segunda, trata do acesso da sociedade ao espaço público, em outras palavras, da inserção dos cidadãos na dinâmica da vida política e do espaço público.

Segundo Raichelis (1998, p. 284), no espaço público “é imperioso que os Zés estejam representados. Esta é a verdadeira revolução do público a incidir nas modalidades de efetivação das estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais no país”. Dessa forma, as maiorias trabalhadoras podem incidir, mesmo que de forma limitada, nas decisões que incidem nas suas vidas.

O conceito de cidadania regulada indica que o trabalho – como emprego ou profissão regulamentada – está diretamente relacionado e determina o *status* de cidadão, do qual decorrem os direitos sociais, como é o caso da proteção social. Pois, é a partir do reconhecimento por parte do Estado do estatuto profissional e das organizações sindicais – isto deve a partir das possibilidades de contenção da classe operaria pelo Estado, à medida que usa seu poder de mediação para tornar os sindicatos menos combatíveis – que a proteção social passa a ser assegurada.

[...] Todas as características fundamentais da ordem regulada produzida pela iniciativa pós-30 permanecem em vigor, por exemplo, a legislação sindical e previdenciária. Os extensos controles promulgados pelo Estado brasileiro pós-30 sobre o movimento sindical permanecem em vigência, assim como permanecem em operação os princípios da legislação previdenciária que fazem os benefícios da previdência social, com exceção da assistência médica, proporcionais à contribuição passada, sendo esta uma função do salário percebido (SANTOS, 1981, p. 184-185).

É importante mencionar que a proteção social no Brasil não se vinculava antes da aprovação da Constituição Federal de 1988 como direito garantido a todos os cidadãos, e sim como direito atrelado, principalmente, à inserção dos sujeitos no mercado de trabalho, ou seja, a partir do pertencimento a determinada categoria profissional reconhecida legalmente pelo Estado.

Nesse cenário onde apenas uma pequena parte da população se encontrava coberta pela proteção social, o clientelismo e as práticas de favor encontravam espaço para sua expansão, considerando também que a grande massa de trabalhadores que não se encontrava inserida no mercado de trabalho com vínculos formais estava à mercê da sua própria sorte e/ou das ações de ajuda e alvo do clientelismo e assistencialistas.

De um modo geral, o conceito de clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens básicas, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997 p.3). Acerca desta marca da sociedade brasileira, Martins define no livro “O poder do atraso”, o clientelismo como “uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos [...], é, essencialmente, uma relação entre os poderosos e os ricos e não principalmente entre os políticos e os eleitores” (1994, p. 29). O autor relata que antes da expansão do direito ao voto o Estado já estabelecia, com a classe menos abastada, uma relação de troca de favores.

Nesse cenário, os direitos sociais e políticos eram reduzidos a favores. Para Sales (1994), a incidência do clientelismo na assistência é fundamental para a fragilização do conceito de direito e fortalecimento da ideia de favor. “O clientelismo político sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, não importa em que escala” (MARTINS, 1994, p. 29). Para este autor, o clientelismo está diretamente ligado à origem do Estado brasileiro e suas relações sociais e políticas, pois possui ligação direta com a estrutura do poder público, que foi fundada e sustentada a partir dos moldes tradicionais. Esse cenário reforça a “matriz do favor” (YASBEK, 1993, p.50) e a “cultura do assistencial” (RAICHELIS, 1998, p.281).

Para Raymundo Faoro (1998), as práticas clientelistas estão vinculadas ao tipo de dominação patrimonial; assim o autor aponta que o patrimonialismo no Brasil é usado para referir-se a formas de dominação política, sendo uma de suas principais características a ausência de distinção entre as esferas pública e privada. A dominação patrimonial não coexiste juntamente à igualdade jurídica e suas garantias, restando como saída apenas à dependência arbitrária do poder político.

Também, a dominação patrimonial está diretamente relacionada ao clientelismo, pois nestas duas práticas está naturalizada a relação de troca. Com isso, conclui-se que no Estado Patrimonial as práticas de ajuda são priorizadas frente aos direitos de cidadania, contribuindo com a consolidação das relações assistencialistas e clientelistas.

Como mencionado antes, para Corrêa (2002), no Brasil o processo de reconhecimento e expansão da cidadania e, em particular, dos direitos sociais, foi intensamente marcado pela lógica da cidadania. Durante a Primeira República, a lógica excludente e autoritária que marcava a sociedade brasileira no período colonial foi mantida e, como expressa Santos (1994, p.73) “suas instituições sociais e econômicas foram, aparentemente, adequadas aos propósitos da elite no poder”.

Isso ocorre porque, historicamente, no Brasil, os direitos sociais sempre estiveram ligados aos interesses da classe dominante, ou seja, os direitos eram “concedidos” aos setores populacionais com maior poder de pressão e que eram fundamentais para as classes dominantes. E os setores subalternos excluídos do mercado de trabalho formal e do âmbito dos direitos sociais se tornaram reféns da benemerência e das distintas formas de ajuda social. Para Sposati (1997, p. 9) “riqueza e direito são ainda, infelizmente, parceiros exclusivos na sociedade brasileira, pautada na cultura elitista e paramentada por um Estado de mínimas responsabilidades sociais públicas”.

Como indica Faria (1998), os arranjos de bem-estar social possíveis para as sociedades capitalistas estão diretamente ligados à tríade: Estado, mercado e sociedade civil. Estes três elementos se organizam de forma distinta nos diferentes momentos históricos. Essas três instituições impactam e são diretamente impactadas entre si, e suas ações são resultado desse movimento contraditório e complementar.

O papel do mercado nesta divisão, por exemplo, está diretamente relacionado com o Estado, pois aqui o que o setor privado não pode ou não quer assumir – por não ser lucrativo – fica nas mãos do Estado, como por exemplo, alguns setores na área da saúde, educação e na assistência social. Também é importante mencionar que a maior ou menor presença do processo de garantia de direitos não pode ser desvinculada das lutas e pressões dos setores subalternos.

O desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, assim como de outros países da periferia capitalista, está condicionado pelas características políticas e econômicas do país, ou seja, as políticas públicas que viabilizam o atendimento das necessidades básicas da população que são condicionadas diretamente pelo contexto histórico de seu surgimento e desenvolvimento. Na história brasileira, as classes dominantes sempre atuaram em prol da defesa dos seus interesses, logo, os interesses privados estiveram acima dos interesses públicos e dos interesses das maiorias trabalhadoras. Esse fator foi decisivo na falta de

construção de uma esfera realmente pública, como um espaço de cidadania e de organização de estruturas de proteção social inclusivas e democráticas.

Para Martins (1994), essas marcas trouxeram como consequência lentas transformações sociais que não representam uma ruptura definitiva com as estruturas econômica, social, cultura e política. A lógica patrimonialista presente no Brasil desde a colonização foi introduzida através da mercantilização, ou seja, da exploração das riquezas do território brasileiro com objetivo de prover bens e riquezas de “exportação” para Portugal.

Como aponta Faoro (1998), para a colônia restava apenas cumprir as determinações do Estado Português. No Estado Patrimonial, a classe dominante se apropria dos poderes e vantagens econômicas, transformando o público em instrumento para alcançar seus interesses privados. Assim como foi mencionado acima, Martins (1994) analisa a falta de distinção entre as esferas públicas e privadas no Brasil.

Trata-se de entender público e privado não como práticas definidoras de condutas subjetivas, mas como concepções submetidas ao arbítrio de quem personifica o público e de quem personifica o privado [...] no Brasil a distinção entre o público e o privado nunca chegou a constituir, na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pessoa, ao cidadão. Ao contrário, foi distinção que permaneceu circunscrita ao patrimônio público e ao patrimônio privado. Portanto, uma distinção relativa ao direito de propriedade e não relativa aos direitos da pessoa.[...] No Brasil dos séculos XVI e XVII, o público era quase que inteiramente personificado pelo privado (MARTINS, 1994, p. 21-24).

Contudo, a partir da década de 1930, o Brasil apresenta mudanças econômicas, deixando de apoiar o projeto de desenvolvimento no modelo agrário exportador para apostar no modelo urbano industrial. No âmbito da política, ocorrem mudanças importantes vinculadas ao fortalecimento de Getúlio Vargas no poder e a ascensão de um Estado de caráter populista. Nesse contexto, há o surgimento das primeiras políticas sociais no Brasil.

Por outro lado, no período do Estado Novo, frente a um governo ditatorial, foram desenvolvidas ações limitadas no campo da assistência que não eram reconhecidas como um direito de cidadania. Ademais, as práticas postas em execução reproduziam ao caráter autoritário e antidemocrático do Estado na época, além de trazer para o âmbito do Estado às práticas da ajuda aos necessitados. Nesse período, foram criadas as primeiras instituições públicas dedicadas à assistência. Em 1938, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão que operava em cooperação com o Ministério da Educação e Saúde. Este Conselho tinha como objetivo centralizar e organizar as obras assistencialistas, sendo dirigido

Por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica, que substituíam o governante na decisão de quais organizações deveriam auxiliar, Nesse contexto “selam-se as relações entre o Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, com hábito

colonial e do Império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil” (MESTRINER, 2001, p. 57-58).

A autora descreve a instituição da seguinte forma:

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia (MESTRINER, 2001, p. 57-58).

Por sua vez, Yasbek (2004, p.13) afirma que o Conselho era um “órgão clientelista e cartorial, objeto de escândalos nacionais (processos de corrupção e subvenções à entidades-fantasma)”. Com isso, novamente a população em situação de pobreza fica à mercê da elite dominante que expressa em suas ações o caráter tradicionalista³.

Os conselheiros deste órgão – escolhidos por critérios de conduta moral, religiosa e financeira – nomeados pelo Presidente da República, eram responsáveis pela distribuição dos auxílios e subvenções às entidades filantrópicas voltadas ao amparo social. Para o Estado brasileiro, a pobreza era uma questão particular, onde o indivíduo era responsável por sua situação, resultando no uso da repressão por parte do Estado para a realização do controle social. Sposati (1998) nos apresenta outra contribuição, quando afirma que, para o Estado a pobreza não era considerada uma expressão da questão econômica e social, sendo assim, a intervenção estatal junto aos setores mais pobres ficava concentrada na repressão, assim a questão social era tratada como caso de polícia.

Apesar do caráter seletivo e limitado das políticas sociais, é nesse momento que a assistência passa a ser uma ação do Estado que, em parceria com a sociedade civil, organiza ações de ajuda para os mais necessitados. Ao mesmo tempo, ela também reforça as relações de dependência entre classes, como aponta Iamamoto (1998), facilitando a dominação e manipulação por parte das classes dominantes. “O CNSS foi a primeira forma de presença de um organismo estatal próximo ao campo de assistência social no Estado brasileiro, ainda que, com um caráter subsidiário de subvenção às entidades sociais” (BOSCARI, M.; da Silva, F. N., 2015, p. 110).

Em seguida, no ano de 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira Instituição de assistência social brasileira, de instância federal, com liderança feminina – exercida pela primeira-dama Darcy Vargas – e marcada pelo patriotismo. Inicialmente, a LBA possuía a finalidade de prestar auxílio às famílias dos pracinhas,

³ Caráter que expressa ações filantrópicas, de benesse e dissemina a cultura do favor.

brasileiros (e suas famílias) que participaram da Segunda Guerra Mundial. Após o final da Guerra, em 1945, a assistência oferecida pela LBA foi direcionada à proteção da maternidade e da infância, continuando a ser marcada por ações paternalistas e prestação de auxílios emergenciais à situação de miséria. Para Sposati, essa ação é “um ato de vontade e não de direito de cidadania” (2005, p.20).

É com a LBA que surge a ênfase na presença da esposa do governante na gestão da assistência social, assegura a presidência do órgão (por honra executiva) às primeiras damas da República. Dessa forma, fica vinculada esta marca da presença das damas de governo na ação social. Repete no interior do Estado o papel das Damas de caridade nas igrejas como se tudo fosse a mesma coisa. É também neste momento que a LBA tem como foco principal de sua ação as famílias da grande massa não coberta pela previdência, com atendimentos nas situações de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas (RIES, 2015, p.110).

A LBA estruturou diversos núcleos centrais, estaduais e municipais em todo o país, instituindo, desta forma, um aparato organizacional para as práticas assistencialistas do governo. Posteriormente, a instituição ficou responsável por repassar verbas a entidades sociais privadas filantrópicas com objetivo de ampliar e manter a rede de serviços assistenciais. Segundo Mestriner (2001), o serviço de assistência e atendimento social no Brasil ficou intensamente ligado ao primeiro damismo após a consolidação da LBA, realidade até hoje não plenamente superada.

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação (SPOSATI, 2005, p.19).

Torres (2002) apresenta a primeira-dama como influência política desde o Império, época que Dona Leopoldina, esposa de Dom Pedro I, participava politicamente no rumo da Independência do Brasil. Contudo, tratando-se da LBA, a autora relata que o presidente “institui a sua esposa na Presidência da LBA com o objetivo de buscar a legitimidade do seu governo mediante a tática do assistencialismo como mecanismo de dominação política” (TORRES, 2002, p. 86).

Com o fim do Estado Novo e retomada do Estado de direito em 1946, emerge a ordem “democrática limitada”, assim descrita por Santos (1994). Em termos de proteção social não houveram grandes mudanças, o trabalhador urbano manteve seus direitos estabelecidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e os demais não recebiam cobertura da proteção social. Desta forma, o Estado, representado pela figura do presidente da República, assegura seu poder frente à classe trabalhadora, tratando “de administrar uma ordem relativamente

democrática, em termos políticos, em um contexto social e econômico extensamente regulado” (SANTOS, 1994, p. 73).

No mesmo ano, a LBA ganha nova organização e amplia seu campo de ação para atender as demandas emergentes do período, consequentes do exponencial crescimento da população em estado de vulnerabilidade social. A intervenção foi de largo alcance e caracterizada como ato solidário e realizada através da parceria do governo com diversas organizações não governamentais.

No mesmo ano, através do Decreto-Lei nº 9.043, há a criação do SESI (Serviço Social da Indústria), instituição de direito privado subordinada à Confederação Nacional da Indústria (CNI) e com objetivo de atuar no bem-estar do trabalhador na indústria. Já em Janeiro de 1947, a partir do Decreto Federal nº 22.498, criou-se a Fundação Leão XIII, uma entidade católica subsidiada principalmente pelo Governo e Distrito Federal, e que também recebia doações do setor privado, onde seu maior objetivo era atuar nas favelas concentradas nos grandes centros urbanos.

Adiante, no auge da Ditadura Militar, não ocorreram grandes mudanças na área da assistência social, principalmente, porque o regime militar contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais no Brasil, utilizando principalmente sua força centralizadora para este processo. Nesse período foram criados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

A partir disso, trabalhadores rurais, autônomos e empregadas domésticas são incorporados à Previdência Social, todavia ainda havia amplos segmentos da classe trabalhadora desprotegidos. Durante esse período, são cassados os direitos políticos e os direitos civis foram extremamente negligenciados. As políticas sociais foram utilizadas, novamente, com caráter clientelista e manipulador, de modo a direcionar a intenção e pensamento popular. Instituições civis e sindicatos foram transformados em instituições para lazer e serviços sociais. Nos termos de Santos (1994) se institui “a violação da ordem democrática”.

Os benefícios sociais incorporados neste período não democrático foram apresentados pela elite política da época e ofertados a população como benesse do Estado. Diante deste cenário, pode-se dizer que o governo se utilizou de programas e políticas assistencialistas majoritariamente para realizar a manutenção da ordem.

Em 1969, através do Decreto-Lei nº 593, a LBA é transformada em fundação e renomeada para Fundação Legião Brasileira de Assistência, sendo vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e cria, em 1972, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para o grupo materno-infantil. Já no ano de 1977, através da Lei nº 6.439, a Fundação LBA foi vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social a partir de sua criação, e passou a compor o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que era baseado na centralidade e exclusividade da ação federal.

Adiante, na década de 1980 há a conquista da democracia no campo político e a luta pelos direitos sociais. O Estado brasileiro, nesta época, passava por uma crise financeira, não havendo previsão para ampliação dos gastos públicos.

Em 1988 foi promulgada a chamada Constituição Cidadã, por meio de Assembléia Nacional Constituinte. Ela contou com inédita participação popular, que se deu através de emendas populares e participação através de uma pesquisa realizada pelo Senado Federal, em 1986, disponível nas agências de Correios de todos os municípios brasileiros, que contava com um formulário a ser preenchido com sugestões dos constituintes.

No âmbito das inovações, a nova Constituição trouxe em seu artigo 1º a ampla garantia dos direitos fundamentais; em seu artigo 14 o direito ao voto para analfabetos e, através do artigo 203, a ampliação dos direitos dos trabalhadores, com a garantia da prestação de assistência social, a quem dela necessitar, independente de contribuição a seguridade social, além do reconhecimento das culturas indígenas e afro-brasileiras como partes da cultura nacional, conforme estabelecido no artigo 215.

Apesar da Constituição de 1988, que garantiu inúmeros direitos e foi, por isso, apelidada de Constituição Cidadã, o ideário neoliberal presente trazia para o cotidiano da sociedade o conservadorismo que reduzia e naturalizava a desigualdade política, econômica e social, e principalmente a possibilidade de mudanças para o cenário. Essa situação era sustentada pelo poder da elite dominante, que se fortalecia cada vez mais com a conjuntura.

Além disso, pelo Art. 252 do Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990, a LBA passa a ser vinculada ao Ministério da Ação Social e em 1991, sofre com diversas denúncias de desvio de verba, sendo extinta em 1995, juntamente com o Ministério do Bem-Estar Social, através do art. 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813. As Instituições foram substituídas pela Secretaria de Estado de Assistência Social e pelo Programa Comunidade Solidária.

Por fim, em 1993, seguindo o instituído pela Constituição Federal há a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de nº 8.742. Ela estabelece normas e critérios para organização da assistência social como um direito, promovendo a universalidade da cobertura e do atendimento, seguindo os princípios da seguridade social que estão definidos nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal.

2 O RECONHECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1 O PROCESSO INACABADO DA CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A assistência social e a seguridade social como responsabilidade do Estado, da forma como a conhecemos hoje, é resultado da luta de distintos grupos sociais que buscavam ampliar a proteção social, buscando abarcar parte da população que historicamente não tinha acesso às políticas sociais.

A assistência social é, dialeticamente, produto das constantes contradições entre capital e trabalho. Ela é utilizada pelo Estado para amenizar a tensão entre as classes, ao mesmo tempo em que atende algumas necessidades dos setores mais pauperizados. Em outras palavras, a assistência social é orgânica ao capital e ao trabalhador. Do ponto de vista do capital, as políticas sociais contribuem para criar as condições necessárias para a sua valorização e, do ponto de vista do trabalho, as políticas sociais assumem a forma de complementos ou substitutos de uma renda mínima como forma de manter sua sobrevivência, mesmo que disponibilizada após avaliação de critérios de comprovação de necessidade (SPOSATI, 1991).

Dessa forma, o Estado constitui-se como agente central no enfrentamento das manifestações da questão social, considerando que “na administração das desigualdades o Estado consagra instituições, políticas e profissões para o trato da questão social. O discurso da assistência função da sociedade é substituído pelo discurso do bem-estar social, função pública” (SPOSATI, 1995, p.8).

Para Marx, o Estado é parte de uma “superestrutura” que tem sua ação determinada a partir das relações sociais. Para ele, “não é o Estado que organiza a sociedade, mas é a sociedade, entendida como o conjunto das relações econômicas, que explica o surgimento do Estado, de sua natureza, caráter e recursos políticos” (MARX apud PEREIRA, 2009, p. 155). Além disso, Marx também discorre sobre o caráter alienante do Estado e seu potencial para ser um instrumento comandado pelas classes dominantes. Tomando como referência esse entendimento acerca do Estado, Sposati (1991) afirma que a assistência social carrega as marcas do conservadorismo.

O contexto analítico mostrava a assistência social fundada na concepção funcionalista da sociedade que adotava a noção de carência, marginalização social, do conceito ideal da família, do trabalhador. [...] O Estado e as políticas sociais, nesses estudos, eram mostrados como aparelhos reprodutivos da ideologia dominante. As práticas institucionais mostravam-se conservadoras e reiterativas do processo de subalternização das classes populares e, conseqüentemente, desqualificadas para análise de seu movimento (SPOSATI, 1991, p.14).

É importante lembrar que os pilares do sistema capitalista são a exploração e o aumento da produtividade do trabalho (NETTO; BRAZ, 2006); e como consequência dessa forma de organização da sociedade apoiada na exploração, há constantemente o surgimento de novos problemas sociais e a necessidade de novas ações e programas vinculados às mais variadas políticas sociais. Portanto, as diferentes conjunturas dentro de uma sociedade capitalista provocarão diversas formas de intervenção e distintas funções do Estado. No entanto, desde a Revolução Industrial na Europa, o Estado atende aos interesses do capital, limitando-se a

Assegurar o que podemos chamar de condições externas para a acumulação capitalista – manutenção da propriedade privada e da “ordem pública” (leia-se: o enquadramento dos trabalhadores). Tratava-se do Estado reivindicado pela teoria liberal: um Estado com mínimas atribuições econômicas; mas isso não significa um Estado alheio à atividade econômica – pelo contrário: ao assegurar as condições externas para a acumulação capitalista, o Estado intervinha no exclusivo interesse do capital (e era exatamente essa a exigência liberal) (NETTO; BRAZ, 2006, p. 173-174).

Em uma tentativa de recuperar o poder econômico após uma das crises cíclicas do capital, o Estado passa a exercer seu poder de intervenção no social com a intenção de recuperar as condições de reprodução nos setores básicos, ofertando suportes, facilitando com subsídios às empresas, financiando serviços públicos e organizando diversas estratégias de enfrentamento da questão social. O Estado passa a assumir como responsabilidade o atendimento de algumas das necessidades dos setores subalternos, transformando em atribuição do poder público, algo que já era validado na esfera social como uma competência das instituições religiosas ou filantrópicas. Ou seja, desde inícios do século XX, o Estado toma para si algumas dessas atribuições e, aos poucos, transforma em questão política, o que antes era reprimido violentamente (e entendido como caso de polícia) ou resolvido como caridade ou filantropia.

Entretanto, a partir de uma compreensão crítica acerca das desigualdades, percebe-se também que o Estado pode afastar cada vez mais os segmentos populares dos espaços de proteção social, através do sucateamento das instituições públicas, congelamento dos investimentos e privatização das instituições de domínio governamental.

Nesse sentido, o Estado também contribui com o processo de exclusão de grande parcela da sociedade das políticas sociais. Sposati entende que esses processos vão consolidando uma “sociedade dos excluídos” (1991). A mesma autora alega que este segmento populacional possui seus próprios métodos para driblar a miséria e suavizar sua situação econômica, tais como a junção do trabalho formal e informal, a inserção precoce de

membros da família no mercado de trabalho e solidariedade comunitária ou familiar. Diante disso, afirma que: “O rosto da pobreza se mantém pela exclusão política. As altas taxas de desigualdade social são instrumento na manutenção da exclusão política, assim como sua banalização” (SPOSATI, 1991, p. 18).

Nesse cenário, a década de 1980 foi um divisor de águas no quesito dos direitos sociais, principalmente, pela ampliação da participação da sociedade civil na discussão política acerca da reforma da proteção social e do Estado, com foco principalmente no campo da assistência social. Para Cardoso (1994), o novo arranjo das políticas sociais brasileira foi resultante da intensa participação dos movimentos sociais, inserindo-se, posteriormente, na gestão das políticas públicas e no controle social.

Com a articulação entre as organizações populares em ascensão, ocorre a possibilidade de confrontar o autoritarismo ainda predominante. Esta forma de organização e de mobilização da sociedade culminou em um movimento realizado por grupos populares unidos a lutas sociais com objetivo de redirecionar o rumo da política de assistência social.

A partir desses debates e mobilizações sociais, no contexto das décadas de 1980 e 90, a assistência social pode ser analisada a partir de um viés crítico, incorporando dois elementos centrais: o primeiro, analisando o lugar da assistência na relação política entre as classes sociais, ou seja, buscando entender a assistência social vinculada aos projetos societários em disputa; e o segundo, analisando a importância da assistência como mediadora entre o Estado e a Sociedade, ou em outros termos, sua incorporação no cenário de reprodução social dos cidadãos.

Até a aprovação da Constituição Federal de 1988, a assistência era utilizada como prática emergencial e, seu caráter imediatista dificultava sua associação a uma estratégia de política pública do governo, caracterizando o Estado como um Estado assistencialista. Para Sposati (1991, p.13), “sua prática de doação de auxílios já se mostrava suficiente para conceituá-la” dessa forma. Entretanto, com o início das pesquisas na área da assistência, principalmente por parte dos cursos de Serviço Social, a assistência é desligada, pouco a pouco, da prática filantrópica e aliada à luta de classes, como dito anteriormente, buscando seu reconhecimento como política pública.

Após a abertura democrática e com o crescimento da participação social e política em espaços públicos de interlocução com o Estado e em contraposição aos governantes de plantão, através de greves e diversas mobilizações pautadas pela busca do atendimento das

diversas reivindicações sociais por melhores condições de vida das maiorias trabalhadoras, em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal, popularmente conhecida como Constituição Cidadã, por ter tido significativa participação da sociedade frente às decisões tomadas pelo Estado, instituindo diversos dispositivos nas esferas públicas, inclusive em âmbito federal e pela ampliação dos direitos de cidadania.

A Carta Magna de 1988 define a assistência social como uma política pública de seguridade social, não contributiva, destinada a quem dela necessitar. Também expressa duas diretrizes que orientam a sua organização, inscritas no artigo 204 da Constituição Federal de 1988, são elas: I – A descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de Assistência Social; e, II – A participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Esta Constituição Federal foi um marco para o processo de democratização de direitos e políticas no país. Ela foi a primeira a incluir os direitos humanos sociais e a reconhecer que todo brasileiro é um cidadão sujeito possuidor de direitos à Seguridade Social. Para Yazbek (2008), a partir desse momento, ocorre uma reestruturação do sistema de proteção social brasileiro através da nova arquitetura institucional e ético/política que compõe a Seguridade Social como um conjunto de direitos e proteções que previnem e reduzem situações de vulnerabilidade social. Deste modo, o artigo 194 da Constituição Federal define a Seguridade Social como 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 [...] A política de Saúde é reconhecida como direito universal, independentemente de ter havido contribuição à seguridade social (Lei SUS nº 8.080/1990); a de Previdência Social é a política contributiva, cujo acesso demanda contribuição à seguridade social, a partir de critérios definidos; e a assistência social, é caracterizada como política pública não contributiva, destinada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme estabelece a Loas. (BRASIL, 2015, p. 13).

Tomando como referência as diversas normatizações vigentes e considerando a importância do reconhecimento da assistência social como uma política de seguridade social, Ibrahim (2011) considera que a assistência social, em muitos casos, possui a finalidade de preencher as lacunas deixadas pela previdência social, que devido a seu caráter contributivo não abrange todos os trabalhadores que precisam de uma renda de forma temporária ou permanente.

Devido a isso, um grande número de indivíduos, aqueles não exercem atividades laborais remuneradas, não possuem condições de contribuir para receber os benefícios concedidos pela previdência social. Sendo, portanto, obrigação do Estado de agir de forma a amparar tal parcela da sociedade (IBRAHIM. 2011, p 13).

Numa linha de análise próxima ao autor anteriormente referenciado, Tavares explica que,

A assistência social pode ser considerada com um plano de prestações sociais mínimas e gratuitas, para prover às pessoas necessitadas de condições dignas de vida, sendo um direito social fundamental e um dever para o Estado, que deve efetivar a assistência por meio de ações, que satisfaçam as necessidades básicas do ser humano (2003. p. 215).

Como gestora da oferta de programas, serviços, projetos e benefícios de proteção social a todo aquele que dela necessitar, a assistência social se torna a principal política social guiada pelo objetivo de garantir:

- I. a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II. o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III. a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV. a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V. a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1993).

Ademais, a assistência social como política de seguridade social tem como princípios e diretrizes:

- I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993).

É importante mencionar que a Carta Magna com o reconhecimento da assistência social como política pública de seguridade social busca romper com a lógica que estruturava as intervenções do Estado brasileiro na área social que contribuía para reproduzir os antagonismos entre as classes e entre os diversos grupos étnico-raciais. Para Yazbek (2010), o contexto de colonização e escravismo marcam até hoje os processos de reprodução dos diferentes setores de classe. Na atualidade, amplos setores são submetidos aos próprios cuidados e a auto-responsabilidade pela sua sobrevivência e de seus descendentes.

É neste momento que se dá início formal e juridicamente à superação do assistencialismo e da benemerência, e a assistência social dá os primeiros passos para se constituir como uma política de responsabilidade pública, dever do Estado e direito do cidadão.

Portanto, surge uma política de assistência social não contributiva, não compensatória, redistributiva concretizada por meio de ações, programas, benefícios e serviços e afirmadora de direitos sociais. O processo de reconhecimento da assistência social é resultado da pressão popular, de uma sociedade civil organizada e lutando pela ampliação da proteção do Estado, de movimentos sociais que pressionam pelo reconhecimento dos direitos sociais e que conquistam uma assistência social que assume o caráter de política social pública que passa a ser entendida como direito do cidadão e dever do Estado.

Yazbek afirma também que a assistência social enquanto política pública e integrante da Seguridade Social possibilitou uma nova “arquitetura institucional, ético política e informacional para a Assistência Social brasileira” (2010, p.21) por meio de uma gestão integrada e de ações descentralizadas e participativas, legitimadoras da oferta de serviços, projetos, programas e benefícios por parte do Estado (BRASIL, 2005). No artigo 1º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) fica definido que

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 2016, p. 8).

De acordo com Faleiros (1988), mesmo considerando os avanços trazidos pelo processo de reconhecimento da política de assistência social, alguns traços conservadores não foram plenamente superados naquele momento.

Ou seja, mesmo com a efetivação da Política de Assistência Social como área de investimento do poder público, como política permanente, o Estado ainda não era garantidor de condições dignas para o trabalhador, seja ele ativo ou pertencente ao exército industrial de reserva, visto que “a ação assistencial do Estado está imbricada na relação capital-trabalho, se faz nas sequelas da exploração da força de trabalho, que por sua vez, se expressam nas precárias condições de vida das classes subalternas” (Sposati, 2010, p. 28). Nesse sentido, perante os limitados investimentos do Estado e o uso político dos programas, as políticas acabam sendo “o lugar dos não-direitos e da não-cidadania. É o lugar no qual pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda a que o indivíduo tem

acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que está excluído” (Telles, 2001, p.26).

Contudo, como foi dito anteriormente, o reconhecimento da assistência social como política pública não deixa de ser uma grande conquista social que permite aos grupos mais vulnerabilizados o acesso aos bens e serviços necessários para garantir a sua sobrevivência.

A execução de ações e programas de assistência social são a garantia mínima de acesso a serviços entendidos como direitos sociais. Essa proteção social mínima possibilita ao mesmo tempo a reprodução do sistema capitalista, contudo são necessárias para o atendimento das expressões da questão social que incidem de forma negativa no cotidiano dos setores mais pauperizados.

É importante mencionar que a regulamentação da assistência social acontece no Brasil no contexto de avanço do projeto neoliberal que busca reduzir os investimentos no social. Assim, as políticas de proteção social, e em especial a assistência social, sofrem com diversos ataques e tentativas de redução orçamentária, eliminação de programas e ações, o que dificulta enormemente sua consolidação como direito social. O projeto neoliberal concebe as políticas de proteção social como gastos e não como investimento necessário para melhorar as condições de vida da população brasileira. Dessa forma, como Sposati afirma:

Os indivíduos considerados improdutivos para o capital é que inserem suas necessidades no âmbito da proteção social. A lógica da sociedade do capital é antagônica à proteção social por considerá-la expressão de dependência, e atribui às suas ações o contorno de manifestação de tutela e assistencialismo, em contraponto a liberdade e autonomia que, pelos valores da sociedade do capital, devem ser exercidas pelo “indivíduo” estimulando sua competição e desafio empreendedor. Nesse ambiente, a proteção social é estigmatizada no conjunto da ação estatal e, por consequência, esse estigma se espalha àqueles que usam de suas atenções e, até mesmo, a quem nela trabalha (SPOSATI, 2013, p. 656).

Apesar dessa disseminação de ideias conservadoras acerca a assistência social, na década de 1990, o debate acerca da transferência de renda ganha visibilidade com o Projeto de Lei nº 80, de 1991, do Senador Eduardo Suplicy, denominado Programa de Garantia de Renda Mínima. O programa tinha como característica central a busca da universalidade da proteção social e propunha transferir para cidadãos brasileiros com mais de 25 anos uma renda fixa pré-determinada. De acordo com o projeto, o programa beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas que recebessem rendimentos brutos inferiores a 2,5 salários mínimos. “O imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre aquele patamar de renda e a renda da pessoa, caso ela estivesse trabalhando, e 30% no caso em que a pessoa tivesse rendimento nulo” (SUPLICY, 2002, p. 123).

Seguidamente, em 1995, alguns municípios do país que estavam sobre o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), começaram a implementar programas de transferência de renda (PTR); o primeiro deles foi o programa chamado Bolsa Escola, que transferia uma renda para as famílias pobres com criança entre 6 e 15 anos, tendo como obrigatoriedade a permanência da criança na escola.

Todos os programas que foram implementados possuíam exigências para o usuário que condicionava o acesso aos benefícios e a permanência no programa. Como apontam Silva, Yazbek e Giovanni (2004), estas condicionalidades geralmente estão relacionadas ao campo da educação, saúde ou trabalho.

A partir de então os Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros, ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, por maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 48).

Apesar dos grandes avanços trazidos pela Constituição Federal que permitiu o reconhecimento das transferências de renda como um direito, que buscou incluir no espaço da proteção social à parte da população historicamente excluída, a assistência social encontrou inúmeras dificuldades para se materializar de forma plena.

Em 7 de dezembro de 1993 é publicada a Lei 8.742, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que ratifica a concepção da assistência como política pública, seus princípios e diretrizes que devem guiar a posta em prática da Política de Assistência Social buscando garantir a universalidade do acesso à seguridade social, reafirmado no artigo primeiro da LOAS:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A LOAS garante o que está na Constituição Federal, reiterando os princípios de igualdade e a dignidade da pessoa humana, e ao mesmo tempo, visa a garantia do mínimo necessário para a subsistência de pessoas que antes se encontravam em situação de miséria, através da concessão de benefícios, programas e serviços. Portanto, regulamenta a assistência social, imprimindo a marca do reconhecimento de política pública, garantidora de direitos sociais, com um caráter de universalidade como política de seguridade social e de total responsabilidade do Estado (BRASIL, 2008).

A Lei inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o

social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social (YAZBEK, 2006, p.12).

Esta política social define a necessidade de um comando único em cada esfera de governo e instituiu os Conselhos⁴ enquanto instâncias paritárias de deliberação. A LOAS regulamenta, ainda, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Constituição. Os critérios para recebimento do BPC incluem ser idoso a partir dos 65 anos ou pessoa com deficiência, que não possuem condições de arcar com o próprio sustento e nem ter o sustento garantido por familiares, tendo renda familiar per capita inferior a 1/4salário mínimo.

Em seu artigo 2º, a Lei visa à garantia a vida e a redução de danos, além da prevenção da incidência de riscos, devendo ser tal proteção prestada à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Ademais, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho e da habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, assim como sua integração à vida comunitária também estão ratificados.

Para Yazbek (2003), a assistência social é uma política de Estado em defesa dos interesses e das mazelas da questão social que incidem na vida das classes que sofrem as consequências negativas do processo de acumulação do capital, além de desenvolver um conjunto de ações constitutivas da estratégia de combate à pobreza que busca corrigir a discriminação e a subalternidade econômica, cultural e política de grande parte dos brasileiros, prevenindo e amenizando os riscos de vulnerabilidade social.

A LOAS também reafirma que o Estado e suas instituições devem romper com as práticas de benesse e implementar uma política pública de direito do cidadão. Além disso, ela promove a importância da participação social através da obrigatoriedade de funcionamento dos conselhos de assistência social para que haja repasse de recursos aos municípios, estados e distrito federal.

Portanto, com uma gestão compartilhada entre a sociedade civil e o governo nos conselhos municipais, estaduais e nacionais, e com uma rede de segurança que implementa programas, projetos, serviços e benefícios na área de assistência social, busca ser garantida uma atenção integral das necessidades dos usuários. Como menciona Yazbek, a rede de segurança se caracteriza

⁴Algumas das principais competências do Conselho Nacional de Assistência Social foram a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS); normatizar e regular a prestação de serviços de caráter público ou privado no campo da política em questão; acompanhar e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social; zelar pela efetivação do sistema participativo e descentralizado; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos; divulgar no Diário Oficial da União todas as decisões, bem como do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras (BRASIL, CNAS, 2010).

Pela sua composição diferenciada de redes para a segurança dos cidadãos, realizando serviços voltados ao atendimento de um conjunto necessidades, complexas e particulares de cada indivíduo em risco e vulnerabilidade na sociedade (YAZBEK, 2004, p.58).

Esse atendimento dos usuários pela rede, após 2004, passa por mudanças importantes quando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão para a operacionalização das ações da assistência social em todo o território nacional, buscando “incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira” (BRASIL, 2004, p. 13).

A PNAS aprovada pela Resolução nº 145 de outubro de 2004 normatiza as ações de assistência social que buscam prover um conjunto de garantias de segurança social, prevenção, proteção e promoção da inserção social fomentando, especialmente, a defesa e a atenção aos interesses e necessidades às pessoas em situação de risco e/ou vulnerabilidade social.

Esta última Política Nacional de Assistência Social tem como objetivo integrar as políticas sociais considerando as particularidades sociais e territoriais, garantindo os mínimos sociais e a universalização de direitos (PNAS, 2004). Ao considerar as demandas sócio-territoriais e as distintas desigualdades que cada território produz, a assistência social contribui com a inclusão e a equidade de usuários e grupos no acesso a serviços da proteção social básica e especial, tanto em áreas rurais como urbanas. Também busca assegurar a centralidade da família nas ações da assistência social, garantindo a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004). Para conseguir tal feito, ela propõe a descentralização da responsabilidade para os municípios, estados e Distrito Federal, pretendendo implementar uma rede de serviços capaz de atender as demandas específicas de cada região.

Além disso, a Política estrutura suas ações guiada pela matricialidade sócio familiar e a territorialidade. A PNAS/2004 estabelece, ainda, que tanto a política de proteção social básica quanto a política de proteção especial devem garantir a segurança para a sobrevivência do indivíduo através de rendimento – leia-se garantia monetária para deficientes, idosos, desempregados, famílias numerosas e famílias sem condições básicas de sobrevivência – e autonomia, a acolhida e o convívio familiar frente a situações de risco, medida tomada através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (PNAS, 2004), explicitando que usuários devem ser atendidos por:

Serviços: Atividades continuadas, definidas no art. 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.

Programas: Compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art. 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.

Projetos: Definidos nos arts. 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.

Benefícios: -Benefício de Prestação Continuada: previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, é provido pelo Governo Federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário. - Benefícios Eventuais: são previstos no art. 22 da LOAS e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública. - Transferência de Renda: programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2005, p.95).

O documento também expressa, inúmeras vezes, a importância da matricialidade da família no atendimento as principais necessidades sociais do indivíduo. Desta forma, reafirma a importância de ações socioassistenciais tomarem como referência o grupo familiar. Contudo essa relação entre as necessidades do indivíduo e a família cria brechas para que os governos orientados por uma concepção conservadora de assistência social deleguem à família a responsabilidade pela proteção dos seus integrantes; entretanto é importante lembrar que,

A centralidade na 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 (PNAS, 2004, p. 41).

A PNAS/2004 ainda considera a importância da análise do contexto sociocultural e espacial em que o indivíduo e sua família estão inseridos para, ai sim, compreender a origem das situações de risco, considerando que o Estado assimila as “situações de risco” em que as famílias se encontram como uma “dificuldade de auto-organização e de participação” dos seus integrantes na sociedade, reduzindo as inúmeras expressões da questão social a uma limitação e fragilidade do grupo familiar, reforçando o processo de culpabilização individual pelas manifestações da questão social, desconsiderando a acentuação da desigualdade, o

agravamento da precarização das relações de trabalho, a falta de renda e a situação de pobreza como mazelas da questão social (ARCOVERDE, 2014). Dessa forma, para a garantia da sobrevivência familiar e as possibilidades desta instituição proteger seus membros, o Estado deveria garantir benefícios e políticas sociais.

Além disso, mesmo sendo uma política social destinada à quem dela necessitar, os diversos programas e benefícios de assistência social apresentam rígidos critérios de elegibilidade para selecionar os sujeitos e grupos público-alvo das ações, utilizando sempre o critério de renda familiar. Portanto, conclui-se que a PNAS é especialmente voltada para a proteção social especial das famílias e indivíduos, considerada como

Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2004, p.37).

Logo, conclui-se que

Neste contexto, a matricialidade sociofamiliar 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. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (PNAS, 2004, p. 41).

Contudo, deve-se ter em mente que se os direitos universais de seguridade social estabelecidos na Constituição Federal de 1988 fossem realmente garantidos, não haveria necessidade de uma política de assistência social pautada em Programas de Transferência de Renda focalizados na extrema pobreza.

2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROTEÇÃO SOCIAL DOS SETORES MAIS EMPOBRECIDOS

Seguindo as determinações que constam na PNAS, no ano de 2005 é implementado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este sistema de assistência social busca organizar de forma descentralizada e padronizada um conjunto de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, reforçando o modelo de gestão participativo e co-financiado pelas três esferas de governo. O documento síntese da PNAS possui uma definição clara sobre as competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como expressa a importância da participação e mobilização da sociedade civil nos variados

espaços de controle social. Em 2011, o SUAS é incluído de forma explícita na LOAS através da aprovação da Lei 12.435 que dispõe sobre a nova organização da assistência social.

O Sistema Único da Assistência Social foi efetivado buscando a unificação e padronização das ações oferecidas pela assistência social, e possui a finalidade de organizar a implementação dos serviços contínuos, as ações socioassistenciais e os benefícios à população que deles necessitam. Este sistema também é responsável pela coleta de dados e informações referentes às condições de vida da população brasileira mais pauperizada. O sistema de monitoramento e vigilância da política de assistência social é fundamental para aperfeiçoar o sistema de proteção social e para poder viabilizar a assistência social como direito de forma articulada com as demais políticas sociais.

A Lei 12.435/11 que dá uma nova redação à LOAS/1993, afirma que a assistência social se organiza em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A primeira é voltada ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, desenvolvendo um conjunto de ações e serviços que contribuam para fortalecer os vínculos sociofamiliares e comunitário; já a Proteção Social Especial é voltada para a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários rompidos e/ou os direitos violados.

O SUAS é um sistema de proteção que tem como finalidade “ampliar o sistema de bem-estar-social, romper com a fragmentação dos programas de Assistência Social e garantir a relação orgânica entre as três esferas de governo como política de proteção social ativa” (LÁJUS, 2006, p 171).

Os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais oferecidos pelo SUAS têm como foco principal a atenção às famílias, seus membros e o território em que estão inseridos. Estes elementos são tomados como base organizacional para o equipamento, pois é considerando o número de pessoas que deles necessitam e a complexidade de cada situação que são definidas as ofertas de seus serviços. Com a criação do SUAS os serviços são reorganizados a partir dos níveis de complexidade da proteção social, resultando na divisão entre proteção social básica e proteção social especial.

No âmbito fiscalizatório, a Lei do SUAS determina em seu artigo 12-A o Índice de Gestão Descentralizada (IGD/SUAS) como responsável por medir os resultados obtidos pela gestão municipal ou estadual nas atividades relacionadas ao Cadastro Único. O IGD/SUAS é um instrumento coordenado de atuação federal que ajudou a reduzir os custos de gestão ao

introduzir critérios de equidade para determinar a transferência de mais ou menos recursos, evitando adversidades na continuidade da gestão, considerando fatores como a capacidade de gestão, o tamanho da demanda e a vulnerabilidade social. De acordo com a Portaria MC nº 769, de 29 de abril de 2022:

Periodicamente, o Ministério da Cidadania mede a qualidade da gestão nos estados e nos municípios, a partir do IGD. Com base nessa referência, repassa recursos para apoiar as atividades em cada local. O componente do Cadastro Único para o cálculo do IGD é a Taxa de Atualização Cadastral, mas o IGD é o mesmo do Programa Auxílio Brasil (PAB), ou seja, as taxas referentes às duas políticas são utilizadas no cálculo do índice. Assim, é importante que os recursos repassados aos municípios e aos estados atendam às necessidades não apenas da gestão do PAB como também da gestão do Cadastro Único (BRASIL, Portaria MC nº 769, 2022).

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) aprovada em 2011, reafirma as definições da LOAS acerca da rede socioassistencial

Como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (NOB/SUAS, 2005, p.95).

A Norma Operacional Básica define ainda que a rede socioassistencial deve ser organizada a partir dos seguintes parâmetros:

- a) oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- b) caráter público de co-responsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda;
- d) porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;
- e) territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais;
- f) caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não-governamental;
- g) referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (NOB/SUAS, 2005, p.95).

Dessa forma o SUAS foi sendo consolidado à medida que define atribuições, responsabilidades e competências para as proteções da assistência social, além de estabelecer padrões de atendimento, tipificações de serviços e organização e estabelecimento de mecanismos para a provisão dos recursos e co-financiamento necessário para o funcionamento desta política social. O artigo 6º da LOAS/2011 determina que o SUAS é “um

mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS” (BRASIL, 2011). Para Pereira, “seu objetivo é o de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e gestão da Política” (PEREIRA, 1998, p. 69).

Ademais, tal como foi mencionado anteriormente, o SUAS estipula os seguintes aspectos como essenciais para a execução da política de assistência social: a Matricialidade Sociofamiliar; a Descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; o Financiamento; o Controle Social; o Desafio da participação popular/cidadão usuário e a Informação, o monitoramento e a avaliação.

O SUAS se constitui a partir de uma estrutura que dialoga com os diversos setores governamentais e sociais, bem como com os ambientes institucionais. O Sistema Único da Assistência Social abrange todo o Brasil e opera dentro dos padrões estabelecidos, cujo lugar privilegiado de execução e prestação dos serviços é município, lugar onde encontra-se o cidadão, ou seja, o território de convivência de diferentes cidadãos.

A última PNAS, que institui o SUAS, reafirma a importância da diretriz da descentralização político administrativa, tal como indica o Instituto de Políticas Econômicas e Sociais (IPEA), que afirma:

No âmbito da relação entre os entes federados para a produção da política social, sem dúvida, um dos conceitos mais importantes desde a Constituição de 1988 foi o da descentralização. A argumentação acerca das virtudes da descentralização baseia-se em duas linhas principais. A primeira, que guarda estreita relação com a trajetória das políticas públicas sob o regime militar, inclui nas demandas de redemocratização a necessidade de maior participação na gestão das políticas públicas e de maior destinação de recursos aos governos locais. Com o avanço do processo de redemocratização, pelo menos de maneira formal ao longo dos anos 1980, a associação entre redemocratização e descentralização ganhou força, reafirmando a necessidade do fomento a formas de gestão descentralizadas como um dos requisitos essenciais para o aprofundamento e o aperfeiçoamento democrático. Uma segunda linha de argumentação diz respeito ao princípio da subsidiariedade, que recomenda que a distribuição de encargos, sempre que possível, destine a responsabilidade da execução das políticas públicas para as esferas locais. Essas esferas, justamente por estarem mais próximas do cidadão, seriam consideradas então as mais 14 apropriadas para interpretar suas necessidades e implementar ações públicas que as atendam. Nesta ótica, a descentralização representaria para a gestão da política social um processo gerador de círculos virtuosos (IPEA, 2008, p.37).

Ademais, esse instituto de pesquisa destaca que,

Atualmente, a forma de condução e decisão sobre o gasto público está bastante alterada. Nas principais áreas, foram introduzidas formas novas de repartição de recursos, que buscam uma racionalidade capaz de romper com práticas clientelistas e corporativistas, presentes em períodos históricos anteriores. Aumenta rapidamente a relevância das transferências automáticas, fundo a fundo, baseadas em critérios como valores per capita ou metas acordadas entre as esferas. Na Assistência Social, o critério de repartição para o financiamento dos serviços do Sistema Único de

Assistência Social (SUAS) toma como central o valor per capita. O governo federal ainda cumpre papel importante e central, não só como indutor e financiador de políticas sociais, mas também como executor, revelando o caráter complexo do federalismo brasileiro. Ademais, como há enormes desigualdades entre estados e municípios brasileiros, tanto em termos das suas necessidades quanto em termos de recursos fiscais disponíveis para atendê-las, o papel do governo federal é estratégico para tentar compensar estas diferenças. (IPEA, 2008, p. 37).

É necessário analisar também a composição das competências e atributos das entidades responsáveis pelos processos relacionados às esferas de comando, execução e controle das ações assistenciais. Nesse cenário, a territorialidade deve ser compreendida a partir do local onde a política é implementada, analisando os agentes responsáveis pelo processo e seus mecanismos de articulação, participação e capacitação, bem como aos objetivos propostos. Compõe os objetivos do SUAS “A vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças de vitimizações e danos” (BRASIL, 2011).

E, de acordo com o Artigo 5º da LOAS/2011, sobre as diretrizes, está determinada a “[...] descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993). Além disso, de acordo com o artigo 6º da Lei Orgânica da Assistência Social, que define o sistema descentralizado e participativo, destaca os seguintes objetivos, tendo em conta a particularidade da territorialidade:

I - Consolidar a gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva. [...] IV- Definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais (BRASIL, 2011).

A partir disso, percebe-se que a implementação da assistência social, guiada pela territorialidade, permite criar condições para atender as necessidades sociais e promover a universalização do acesso aos direitos de seguridade social. A relação entre estrutura e organização revela como se dão as articulações institucionais entre os órgãos responsáveis e as mediações que ocorrem nas mesmas, além de evidenciar o ambiente democrático em que o processo ocorre e a efetiva intersetorialidade entre as políticas sociais na efetivação de direitos.

Ao inserir a Assistência Social como política integrante do sistema de Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 instaurou o princípio da cidadania como vetor dessa política e estabeleceu como parâmetro de sua organização a descentralização político administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle de suas ações em todos os níveis (OLIVEIRA, 1998, p.10).

A consolidação dos espaços de participação e controle social exigem organização dos diferentes sujeitos vinculado à política de assistência social (usuários, profissionais, técnicos,

servidores públicos etc.) como forma de qualificar a participação e o controle das ações socioassistenciais, como explica Pereira, essa dinâmica:

Requer a qualificação criteriosa do conceito de Seguridade Social. É preciso ter claro que as políticas de seguridade social, não devem ser confundidas com ações meramente técnico-gerenciais de provisão social, têm que ser entendidas como estratégias de ação coletiva que concretizam direitos (PEREIRA, 2000, p. 91).

O SUAS, buscando qualificar e reorganizar o atendimento em todo o território nacional cria, em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, quando aprova a resolução nº 109, que define distintos tipos de serviços oferecidos pela rede de assistência, especificando seus objetivos, avaliação de impacto e provisões da assistência social e organizando-os segundo níveis de complexidade em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

A proteção básica tem como principal equipamento o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), unidade pública de referência local ou regional responsável por cuidar das ações de Proteção Social Básica como, por exemplo: *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (PAIF). Os CRAS estão nos territórios com maior vulnerabilidade social e possuem a finalidade de desenvolver atividades e prover benefícios buscando “fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (Resolução nº 109, 2014, p.13). O PAIF tem como princípios norteadores a universalidade e gratuidade de atendimento e possuir como objetivo:

- Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida;
- Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;
- Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades;
- Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social;
- Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos;
- Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (Resolução nº 109, 2014, p.13).

Já as ações de Proteção Social Especial têm como principal equipamento de referência o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Por sua vez, o serviço de proteção social especial de média complexidade oferece o *Serviço De Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos* (PAEFI) que é um “serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de

ameaça ou violação de direitos” (Resolução nº 109, 2014, p.29) e possui como função garantir “atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito” (Resolução nº 109, 2014, p.29). Os objetivos deste serviço são:

- Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva;
- Processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades;
- Contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários;
- Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família;
- Contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos;
- Prevenir a reincidência de violações de direitos. (resolução nº 109, 2014, p.29).

Já o serviço de proteção especial de alta complexidade, oferece o *Serviço de Acolhimento Institucional*, que é responsável pelo “acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral [...] o atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local” (Resolução nº 109, 2014, p.44). Os objetivos gerais desta proteção são: acolher e garantir a proteção integral, restabelecer os vínculos sociofamiliares, possibilitar a convivência comunitária, promover acesso à rede de atendimento das políticas sociais dentre outros direitos e proteções.

Outra importante conquista para a assistência social é a criação do Cadastro Único (CadÚnico), instituído por meio de Decreto nº 3.877, em julho de 2001. O Cadastro foi implementado via iniciativa federal com intenção de coletar dados acerca das famílias brasileiras de baixa renda. As informações disponíveis no sistema são utilizadas pelo Governo Federal, Estados, Municípios e DF e são tidas como base para a implementação de novas políticas públicas. O CadÚnico tem como objetivo,

Identificar todas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa para planejamento de políticas públicas em todas as esferas de governo. Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios. População Alvo: Famílias de baixa renda com familiar per capita de até ½ salário mínimo (IBGE, 2022).

Portanto, o CadÚnico é um instrumento de coleta de dados fundamentais para os Programas Sociais, onde se reúnem informações socioeconômicas das famílias brasileiras. Este levantamento de dados é essencial para a concessão de políticas e programas do governo e insumo fundamental para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas. É essencial

que todas as famílias de baixa renda estejam cadastradas, pois programas de transferência de renda como o Benefício de Prestação Continuada e o antigo Bolsa Família colocam esse cadastramento como uma exigência.

Anteriormente ao ano de 2020 o cadastro das famílias era feito somente através dos CRAS, fortalecendo o contato da população com a rede de assistência social e com os profissionais e técnicos a ela vinculada. Hoje em dia, é possível realizar essa função de cadastramento via aparelho celular. Essa mudança até hoje é palco de muitas polêmicas.

2.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: IMPORTÂNCIA E IMPASSES

Em 2003, no primeiro governo do presidente Lula, é criado o Programa Bolsa Família (PBF), transferência de renda condicionada que surge da unificação de vários programas de transferência monetária anteriores: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-gás. Ele foi proposto a partir da medida provisória nº132 e transformado em Lei nº 10.386/2004 e buscava ampliar o quantitativo de famílias atendidas. Nos primeiros anos de existência, em 2006, o Programa atingiu 11 milhões de famílias e, em 2009, o Governo Federal aumentou a cobertura e atingiu a meta de 13,7 milhões de famílias consideradas pobres ou indigentes.

Este Programa de transferência monetária encontrava-se submetido ao comando do Ex. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) contando com a Caixa Econômica Federal como agente executor dos pagamentos. À União era competida à implementação do programa e sua normatização, assim como os repasses de recursos para sua gestão e para atender as necessidades mais urgentes da população mais empobrecida. Os Municípios eram os gestores do programa e tinham como função cadastrar as famílias no CadÚnico. Também era competência dos Municípios a atualização dos dados das famílias, seu acompanhamento nos CRAS e assim como o controle do cumprimento das condicionalidades estabelecidas pelo Programa. Neste quesito, o Ministério da Educação (MEC) e da Saúde (MS) ofereciam apoio e compartilhavam dados referentes à frequência escolar e o acompanhamento médico. Além disso, o monitoramento das contrapartidas contava com os recursos definidos pelo Índice de Gestão Descentralizada.

A eficiência e a eficácia do Programa eram incontestáveis quanto o combate da miséria e da pobreza absoluta. O 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, por exemplo, aponta para a queda da pobreza extrema de 12%

em 2003 para 4,8% em 2008, comprovando seu compromisso em minimizar as desigualdades sociais.

O PBF visava facilitar e ampliar o acesso aos benefícios assistenciais, simplificando os meios para sua obtenção. Ou seja, transferindo uma renda às famílias definidas como indigente ou em situação de pobreza absoluta. Um dos requisitos para o recebimento da transferência monetária era a realização do cadastro da família ou do usuário no Cadastro Único.

O programa, inicialmente, considerava famílias que possuíssem até cem reais como renda per capita e o maior benefício era no valor de R\$ 50,00. No entanto, os valores foram sofrendo alterações de acordo com a inflação e, em 2021, eram consideradas famílias pobres as que recebiam entre R\$ 89,01 até R\$ 178,00 por pessoa, e extremamente pobres as na faixa de renda abaixo de R\$ 89,00⁵ em famílias que possuíssem crianças de 0 a 17 anos. Abaixo, segue tabela retirada do site Blog Gesuas (2022) onde constam os benefícios ofertados pelo Programa:

*Tabela Bolsa Família

Tipo de Benefício		Família com renda por pessoa de até R\$ 89/mês	Família com renda por pessoa de R\$ 89 até R\$ 178/mês
Benefício Básico		R\$ 89	-
Benefícios Variáveis	Criança ou Adolescente (0 a 15 anos), Gestante e Nutriz	R\$ 41 (até cinco por família)	R\$ 41 (até cinco por família)
	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente	R\$ 48 (até dois por família)	R\$ 48 (até dois por família)
Benefício para Superação da Extrema Pobreza		Calculado Individualmente para cada família	-

* Valores alterados conforme Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018.

O Bolsa Família foi estruturado a partir de três principais bases: a transferência de renda, suas condicionalidades e programas complementares. O objetivo principal da transferência de renda era promover, de maneira imediatista, a diminuição da pobreza absoluta. As condicionalidades eram responsáveis por garantir o acesso aos direitos sociais básicos, sejam eles a educação, saúde ou a própria assistência social. E, os programas

⁵De acordo com o estipulado pelo programa, famílias cuja renda per capita forem superiores a linha de pobreza extrema, porém inferiores a linha de pobreza, devem receber um benefício variável, que será determinado a partir do número de crianças com idade entre zero a 14 anos, até um máximo de três crianças por família. Já as famílias em que a renda per capita é inferior a linha de pobreza extrema, possuem direito a um benefício fixo, que independe do número de crianças e adultos na família. Além disso, estas famílias também têm direito ao benefício variável.

complementares, buscavam promover a superação de situações de vulnerabilidade social vivenciada pelas famílias.

A existência de condicionalidades buscava estimular o acesso aos serviços básicos de saúde e educação, mas era, ao mesmo tempo, uma condição exigida para que o beneficiário pudesse continuar recebendo o repasse de renda. Como por exemplo, em famílias com crianças, a obrigatoriedade da frequência dos filhos na escola e carteira de vacinação em dia eram obrigatoriedades. Portanto, pode-se dizer que o Bolsa Família não abrangia apenas a transferência de renda, ele buscava garantir o acesso a serviços básicos fundamentais, como o de saúde e educação.

As condicionalidades do Programa eram entendidas como uma forma de alcançar resultados em longo prazo, para além da transferência monetária. Estimava-se que com o incentivo aos estudos, por exemplo, os usuários atuais do programa obtivessem condições de ter maior autonomia de renda no futuro e não necessitassem mais das limitadas transferências de renda para sobreviverem.

O PBF é um dos maiores do Brasil em termos de população atendida, sendo superado em termos numéricos apenas pelo Sistema Único de Saúde, que cobre em tese toda a população brasileira, pela educação pública, que atende cerca de 52 milhões de alunos e pela previdência social, que oferta cerca de 21 milhões de benefícios concedidos.

As famílias elegíveis para o Programa eram estabelecidas a partir dos dados levantados através do CadÚnico. A partir dele, podia-se estabelecer se uma família se enquadrava ou não nos critérios para a concessão do Bolsa Família. No entanto, como o Programa possuía um orçamento definido de forma permanente, conforme preconizado pela Lei nº 10.836, se esgotada a dotação orçamentária não havia a possibilidade de incluir mais famílias. Isso levou à existência de um grande contingente de famílias elegíveis, porém não cobertas pelo Programa, criando uma “lista de espera”.

Uma observação necessária acerca dos programas de transferência de renda no Brasil é a posição em que a mulher se encontra. Exercendo historicamente uma figura de papel doméstico e reprodutivo, as mulheres são o principal foco do programa, sendo explicitamente tanto uma opção mais favorável para o recebimento do benefício, como para ser a primeira a ser cobrada a respeito do cumprimento das condicionalidades impostas.

Além disso, o foco das políticas sociais na matricialidade familiar não é em vão: famílias com situação socioeconômica mais vulnerável geralmente são chefiadas por

mulheres, além de na maioria das vezes serem monoparentais. E, dentre as mulheres, a presença de mulheres negras entre a população pobre requerente do benefício é majoritária. Essa realidade é fruto de um processo histórico de reprodução de desigualdade social estruturante, que possui como marcador social o gênero e a raça/cor, como descrito anteriormente no capítulo 1.

Em termos de controle, desde o ano de 2004, o Programa era concedido pelo período de dois anos. Após este tempo, era necessária a visita de agentes municipais para atualização do cadastro da família e verificação das condições socioeconômicas. Outro modo de verificação e atualização dos dados familiares era através das bases de dados de fontes de renda formais, como a do BPC (a partir de 2008), da seguridade social e da Relação Anual de Informações Sociais (a partir de 2009).

Apesar da importância que o Programa Bolsa Família teve para reduzir a pobreza absoluta no Brasil, ano de 2021, através da Lei nº 14.284, ainda no contexto de Pandemia, o Governo Federal cria o Auxílio Brasil, programa proposto pelo Governo Bolsonaro para substituir o PBF identificado pela população brasileira como o programa “petista” de transferência de renda. Assim, o novo programa de transferência apresenta poucas mudanças com relação à lógica, funcionamento e organização. Os pagamentos do novo Programa iniciaram em novembro do mesmo ano e possuíam valor médio de R\$ 217,18, pago por via da Caixa Econômica Federal diretamente na conta dos beneficiários.

O novo Programa não diferencia muito em sua essência dos objetivos, estrutura e logística do PBF, mas na prática, se apresenta como um programa que, em ano eleitoral, busca substituir o programa identificado popularmente como logro dos governos petistas. Dessa forma, podemos afirmar que o Auxílio Brasil carrega no seu âmago um forte caráter emergencial, imediatista e clientelista.

Para Boschetti, “do ponto de vista político, o Auxílio Brasil é um programa populista, casuístico, eleitoralista, clientelista, forjado para, como o presidente aprendeu bem, manter-se no poder” (2022, s/p.). Essas marcas devem-se ao fato que

Após 18 anos de vigência do BF (2003-2021), o Auxílio Brasil que o substitui, nasce sob a pressão da Pandemia da Covid-19, não demonstra nenhuma relação a uma política mais estruturada de combate à pobreza, foi publicado sem contar com recurso orçamentário, o que forçou uma articulação de bastidores entre governo e legislativo para sua aprovação, vinculada à aprovação da PEC dos precatórios (que implica no protelamento de pagamento de causas trabalhistas ganhas na justiça, por exemplo) e a alterações oportunistas na forma do cálculo do teto de gastos primários (EC 95), sem suprimi-lo. O Governo Federal pretendia garantir orçamento para ampliar o Auxílio Brasil somente até final de 2022, ano eleitoral, mas o Congresso acabou viabilizando recursos até 2026 (BOSCHETTI, 2022, s/p.).

De forma semelhante ao programa por ele extinto, o Auxílio Brasil é direcionado às famílias em situação de extrema pobreza ou de pobreza. De acordo com o Ministério da Cidadania, órgão responsável pela gestão do benefício, o programa continua integrando diversas políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda e não possui logística muito distinta do antigo PBF. Entretanto, o acompanhamento das condicionalidades e das atividades de atendimento às famílias encontram-se praticamente paralisadas por falta de recursos devido ao confisco do orçamento por parte do governo federal.

O novo programa seleciona os beneficiários dentre as famílias inscritas no Cadastro Único e transfere o benefício monetário para a conta poupança social digital do responsável da família. A transferência monetária pode ser movimentada com o cartão do Programa, também oferecido pela Caixa Econômica Federal.

O programa, no entanto, manifesta possuir uma grande inovação: a preocupação em promover a emancipação das famílias. De acordo com esta Regra de Emancipação – que contém alto caráter meritocrático e dissemina a lógica do incentivo ao esforço individual, promovendo a autonomia de renda, porém sem prover as condições necessárias para tal – os beneficiários que tiverem aumento da renda por pessoa e essa mesma renda ultrapassar o limite permitido para inclusão no Auxílio Brasil serão mantidos na folha de pagamento do Programa por mais apenas 24 meses. No entanto, a família que deixar de receber o Auxílio Brasil por vontade própria ou após 24 meses depois de excedido o teto liberado para ter direito ao benefício, poderá retornar ao programa com prioridade, sem fila, se voltar a atender os critérios de elegibilidade. Entretanto, é importante mencionar que essa realidade já era uma possibilidade anteriormente já que estava prevista no PBF.

Outra novidade anunciada pelo atual governo relativa ao Auxílio Brasil é o aumento no valor da renda per capita. Ele é pago as famílias nas seguintes situações: 1) *extrema pobreza*: caracterizada pela renda familiar mensal por pessoa no valor de até R\$ 105,00; 2) *pobreza*: caracterizada pela renda familiar mensal por pessoa entre R\$105,01 e R\$ 210,00.

A inclusão no Programa Auxílio Brasil, para quem estava ativo no Bolsa Família até outubro de 2021, foi automática, assim como para quem recebia o Auxílio Emergencial. Entretanto como menciona Boschetti (2022), não se pode compreender a estratégia política acerca do Auxílio Brasil sem a contextualização da Pandemia Covid-19. Em 2020, no auge da Pandemia, o Governo Federal, em uma saída emergencial para a continuação da sobrevivência de mais de 68 milhões de trabalhadores, e, diga-se de passagem, da manutenção

do poder de compra, instituiu o Auxílio Emergencial – uma decisão de caráter imediatista, como o próprio nome alega – que era destinado principalmente a trabalhadores informais, e com valor de R\$ 600,00, aprovados pelo Congresso, pois, a proposta de Jair Bolsonaro⁶, era o pagamento mensal do valor de R\$ 200,00 mensais.

Dito isso,

O Auxílio Brasil, portanto, é um programa de menor abrangência e valores mensais reduzidos em relação ao Auxílio Emergencial, e que apresenta algumas diferenças em relação ao BF, sem contudo transformar sua lógica e estrutura. Não se trata de um Programa vinculado a uma Política de Combate à Pobreza, como era o BF, que tinha critérios explícitos em Lei, orçamento assegurado na Lei Orçamentária Anual (LOA), metas definidas, articulação com outros programas como agricultura familiar, cisternas e segurança alimentar. À época de sua criação, o BF unificou diversos auxílios esparsos como auxílio gás, auxílio para gestantes e nutrizes, bolsa escola e se articulava também a programas de geração de emprego e valorização real do salário mínimo. Sabemos que o BF não foi capaz de acabar com a pobreza e a desigualdade no Brasil, mas certamente implicou na redução da fome, da pobreza extrema, além de reduzir a mortalidade infantil, aumentar a frequência escolar e diminuir a insegurança alimentar, conforme mostram vários estudos disponíveis (BOSCHETTI, 2022, s/p.).

E, para quem se enquadra nas exigências do novo programa, porém não recebia Auxílio Emergencial ou Bolsa Família, a inscrição deve ser realizada através do CadÚnico. Para os já inscritos, os dados devem ser atualizados e aguardar a aprovação para concessão do auxílio. Abaixo segue tabela comparativa entre os valores pagos nos dois Programas:

*Tabela Comparativa PBF e Auxílio Brasil

	Valor médio do benefício	Valor do benefício básico	Parcelas variáveis	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente	Considera família em 'extrema pobreza'	Considera família em 'pobreza'	Famílias atendidas pelo benefício
Auxílio Brasil	R\$ 217,18	R\$100	R\$ 49	R\$48	R\$ 105,01	R\$210	14,6 milhões
Bolsa Família	R\$ 190	R\$89	R\$ 41	R\$57	R\$ 89	R\$178	17 milhões (final de 2021)

*Tabela atualizada em 22/01/2022 (elaboração própria, fonte: site G1, 2022, s/p.)

No mês de dezembro de 2021, houve uma complementação extraordinária, criada via nova Medida Provisória, e a parcela do Auxílio Brasil aumentou para R\$ 400,00. E, em agosto de 2022, as famílias em situação de pobreza passaram a receber um valor extra de R\$

⁶ Deve-se ressaltar que o governo exercido pelo presidente Jair Messias Bolsonaro foi pautado em ideologias políticas da extrema direita e carregado por traços autoritários e negacionistas.

200 no benefício, além dos R\$ 400 pagos regularmente, somando R\$ 600,00 de Auxílio. Em dezembro de 2022, último mês antes do retorno ao Programa Bolsa Família após vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições para presidente, a parcela ainda se encontra no valor de R\$ 600,00. O aumento do benefício, no entanto, será válido somente até o final do mesmo ano e, caso não encontre outra forma de financiamento, o pagamento retornará aos R\$ 400,00 no ano de 2023. O governo do PT, atualmente, trabalha em uma PEC de Transição para garantir o orçamento necessário para que o valor de R\$ 600,00 seja mantido.

Ademais, com a mudança dos valores referentes à família em situação de pobreza e extrema pobreza o novo Programa alcançou um número maior de famílias. Estimasse que em novembro deste ano, o Auxílio Brasil cobria 21,53 milhões de famílias, totalizando um investimento de R\$ 13 bilhões para o Programa.

O casuísmo político proporcionado por essa articulação possibilitou ao Auxílio Brasil assumir um caráter mais abrangente que o BF: amplia o número de famílias beneficiadas de 14,6 para 18 milhões em março de 2022; aumenta a renda per capita para acesso, de R\$ 89,00 para R\$ 105,01 para famílias em situações de extrema pobreza e de R\$ R\$ 178,00 para R\$ 210,00 para famílias em situação de pobreza; reajusta em 17,84% o valor médio dos benefícios, elevando-os de R\$ 189,00 para R\$ 217,18, acrescido do “auxílio transitório” que pode ampliar esse valor a R\$ 400,00. Em relação aos tipos de benefícios, complexifica-os em relação ao BF, criando 03 benefícios básicos – benefício primeira infância, benefício composição familiar, benefício superação da extrema pobreza -, e mais 06 auxílios ou benefícios acessórios: auxílio esporte, auxílio iniciação científica júnior, auxílio criança cidadã, auxílio inclusão produtiva rural, auxílio inclusão produtiva urbana, e benefício compensatório de transição (BOSCHETTI, 2022, s/p.).

Ademais,

Essa complexificação, de certa forma, “desunifica” o que havia sido unificado pelo BF e inclui novos auxílios fragmentados. Ao menos na MP (1061/2021) e no decreto (10.852.2021) que o regulamentam, mantém condicionalidades que já existiam no BF, como exigência de frequência escolar, vacinação, acompanhamento nutricional, pré-natal para gestantes; e cria uma “regra de emancipação” que possibilita se manter no Programa até 24 meses após a “superação” da linha da pobreza. Exige o cadastro no Cad-Único, estabelece atribuições de controle do programa aos Conselhos da Assistência Social, mas não determina nenhuma relação do Auxílio Brasil com os direitos da LOAS e nem submete seu financiamento ao FNAS, o que o coloca como um Programa paralelo à política de assistência social (BOSCHETTI, 2022, s/p.).

Outra mudança é que o novo Auxílio surge com a narrativa de redução do custo social, no entanto, uma de suas principais metas é impedir os trabalhadores de usar com liberdade o dinheiro que é transferido através Programa. Enquanto no PBF havia a transferência de renda com condicionalidades vinculadas ao acesso dos serviços de saúde e educação básica, no Auxílio Brasil, juntamente com a transferência de renda à população, há a transferência indireta de renda, conforme artigo 2º da Lei que regulamenta o Programa. Por exemplo, para garantir a educação, haveria a possibilidade de pagamento de matrículas escolares em creches

que são pagos diretamente a Instituição, impedindo o usuário ter de fato autonomia sobre 100% de seu benefício.

Além disso, através de Medida provisória nº 1.106/2022, a margem de crédito consignado para a população beneficiária do Auxílio Brasil aumentou de 37,5% para 45,6%. Portanto, tem-se a consignação de cerca de 45% dos valores recebidos, o que acaba diminuindo consideravelmente o valor real que é recebido por essas famílias e contribui para o endividamento destas, principalmente quando somado a instabilidade quanto ao valor real que será disponibilizado em 2023.

De acordo com o site InfoMoney (2022), a Caixa Econômica Federal teve 206 milhões de solicitações virtuais para empréstimos em 10 dias após a MP ser divulgada. O site também informa: “O consignado do Auxílio Brasil tem juros de 3,5% ao mês na Caixa (51,1% ao ano), próximo do limite de 3,50% estabelecido pelo governo federal (51,11% ao ano). A parcela mínima para pagar o empréstimo é de R\$ 15 por mês e a máxima, de R\$ 160” (InfoMoney, 2022, s/p.).

Por acreditar ser uma estratégia política, o Ministério Público juntamente ao Tribunal de Contas da União solicitou a suspensão de novos empréstimos, para “impedir sua utilização com finalidade meramente eleitoral” (Ministério Público, 2022). Contudo, a alegação não foi comprovada e a Caixa Econômica Federal voltou a conceder empréstimos.

De acordo com o site do G1 (2022), uma em cada seis famílias solicitou empréstimo e, mesmo se o benefício for cancelado, o empréstimo e suas taxas serão mantidos e o valor terá que ser depositado ao banco. E, enquanto o Auxílio Brasil ainda vigorar, o desconto será feito diretamente da parcela de pagamento durante o período de empréstimo contratado. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor se pronunciou contra o valor da taxa de juros, alegando ser um número abusivo, “isso porque ela é bem maior do que a praticada atualmente para outros tipos de empréstimo consignado, como os para aposentados, pensionistas e servidores públicos” (IDEC, 2022).

E, como forma de amenizar esta questão, o Governo propõe uma participação prévia do beneficiário em cursos de educação financeira. Tal ato é reflexo da culpabilização do indivíduo pela situação em que se encontra ao invés de assumir as responsabilidades que cabem ao Estado para garantir o pleno exercício da cidadania e garantia dos direitos.

Este posicionamento remete a Programas Sociais da década de 1990, exibindo forte caráter de controle social, recuperando a moralização conservadora e articulando-se a uma

vigilância socioassistencial, e não a uma rede de proteção social já existente. De acordo com site da CNN Brasil (2022), pelo menos 148,4 mil famílias brasileiras que recebiam Bolsa Família estão sem receber nenhum tipo de benefício, pois não se enquadram nos critérios do novo Auxílio Brasil (para ter direito ao Auxílio Brasil é necessário que uma das pessoas integrantes da família seja gestante ou menor de 21 anos). Além disso, tal critério provocou a mudança no perfil dos usuários requerentes do Programa: houve um inesperado número de inscrições realizadas por homens jovens. Os dados foram levantados pelos secretários estaduais de assistência social do Nordeste (2021), por meio da Câmara Temática do Consórcio que reúne os estados.

Por fim, uma das maiores críticas ao novo auxílio é o fato de famílias que possuem apenas uma pessoa em sua composição receberão o mesmo valor que famílias com dois ou mais integrantes, tornando a distribuição dos recursos desigual além de ser insuficiente para o atendimento das necessidades da população no atual contexto de crise e aumento dos preços da cesta básica. Para além disso, durante a vigência do Bolsa Família, caso um dos integrantes da família ultrapassasse a renda mensal em até meio salário mínimo (R\$ 550,00 a época), era possível continuar no programa social por mais dois anos. E já no Auxílio Brasil, para ter o mesmo direito é necessário que a renda individual não ultrapasse R\$ 445,00.

Para finalizar, Boschetti descreve o Auxílio Brasil como

Do ponto de vista social, é um programa focalizado na extrema pobreza, fragmentado, totalmente desvinculado da noção de direito social, que não se estrutura como uma política social permanente e institucionalmente estabelecida como dever estatal. Longe de satisfazer as necessidades sociais, destina-se a encabrestar homens e mulheres que não dispõem do mínimo para se manter e são obrigadas a se sujeitar às mais indignas formas de sobrevivência e dependência. Trata-se de um programa que não tem nenhum outro propósito a não ser a reprodução da miséria, da sujeição, da dependência necessária à exploração e opressão. Do ponto de vista econômico, cumpre a função de manter o acesso ao consumo de bens básicos, de disponibilizar uma força de trabalho permanente para o capital, rebaixar o valor da força de trabalho, regular os salários por baixo e contribuir imensamente para a financeirização da economia e endividamento das famílias, já que possibilita que até 30% do valor dos benefícios seja comprometido com microcréditos (Boschetti, 2022, s/p.).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação do Brasil como país foi caracterizada desde sua gênese como uma economia periférica de modo estrutural, o que acarretou na sua dependência socioeconômica em relação aos países centrais colonizadores e, como consequência, a realidade da superexploração da força de trabalho.

Além disso, a falta de políticas públicas equitativas que promovessem a reparação social causada por cerca de 400 anos de escravização é um dos fatores que comprovam o abandono da República e do Estado em relação à população negra. Com a falta de novas oportunidades após 1888, sem renda e sem previsão de mudanças, houve uma grande massa de moradores de rua e desempregados.

A inicial proibição do acesso as terras e posteriormente as barreiras criadas pela sociedade branca para que o negro não atingisse direitos básicos como educação e moradia geraram sequelas na sociedade que culminaram em um racismo estrutural e institucional na sociedade brasileira que dificulta, diariamente, o acesso da população negra de forma integral ao exercício da sua cidadania, tornando-a, conseqüentemente, o maior público alvo das políticas assistenciais.

Ademais, com a instauração do Capitalismo e a Revolução Industrial, houve um processo de embranquecimento da população nos grandes centros na medida em que a imigração ao país para acumulação de nova mão-de-obra era incentivada. E, uma vez que isso ocorria, os imigrantes brancos foram substituindo os ex-escravizados negros nos trabalhos mais precarizados e esse grupo foi sendo cada vez mais alienado do centro social e excluído, através da repressão violenta e com o impulsionamento do Estado, para as periferias, deixando-os aos próprios cuidados e responsabilizando-os por sua situação.

Os fatores citados acima também contribuíram para a superexploração no Brasil, na medida em que estratégias de segregação da população negra foram organizadas e suas demandas ignoradas, ao mesmo tempo em que havia um grande estímulo estatal ao consumo dos setores médios, aumentando a divisão de classes.

Nesse sentido, percebe-se que o Brasil não superou o preconceito racial, visto que repete as atitudes do passado ao não promover uma política pública de assistência que atenda as demandas da população negra de maneira que esteja mais integrada a sociedade e em pleno gozo de seus direitos.

E, mesmo com o reconhecimento legal da Política de Assistência Social como um direito para quem dela necessitar, o contingente populacional que necessita dessa política não é totalmente coberto, seja pela falta de verba, considerando que os programas de transferência de renda recebem um orçamento anual fixo, ou pelo modo de captação dos usuários que não atinge a determinados seguimentos.

Por fim, o caráter clientelístico que está engendrado na Política reflete no não reconhecimento social dela como um direito, o que somado a abertura da responsabilidade acerca da assistência social com o terceiro setor reforça o caráter caritativo da assistência social na medida em que instituições privadas se fazem cada vez mais presentes nos cenários mais pauperizados que não são alcançados pelas iniciativas governamentais. Em um cenário onde um grande percentual empobrecido da população não está coberto pelas políticas públicas, organizações não governamentais e coletivos organizados se fazem cada vez mais presentes na sociedade ofertando serviços básicos, como moradias comunitárias, restaurantes populares, cestas básicas etc.

Quanto ao Auxílio Brasil, o programa possui profundas intencionalidades eleitoreiras, e se distancia dos princípios da Política de Assistência Social ao mudar os critérios para inclusão no programa e possuir uma política velada de endividamento do usuário, propagando a cultura meritocrática e promovendo o incentivo a cursos de educação financeira para a auto-responsabilização do indivíduo com relação a sua situação econômica na medida em que ignora as responsabilidades que cabem ao Estado para garantir o pleno exercício da cidadania e garantia dos direitos.

No entanto, é necessário pensar acerca de um Programa que reforce os princípios e diretrizes estabelecidos na Política de Assistência Social e da Seguridade Social, sem traços assistencialistas, onde o foco não seja somente a amenização da pobreza absoluta de forma imediata e sim ações estruturantes com resultados a longo prazo, trazendo legitimidade social ao processo. Onde a concessão de benefícios assistenciais seja vista como um direito, e tenha recursos financeiros garantidos para assegurar o atendimento das necessidades da população, além de promover políticas e programas integrados à educação básica, aos direitos humanos e ao direito pleno de exercício da cidadania, sem propor condicionalidades que muitas vezes são desafios para um grande percentual usuário do programa.

Além disso, a pandemia da Covid-19, somada ao projeto político do Governo Bolsonaro de desmantelamento da Política de Assistência Social, evidenciaram inúmeras falhas no nosso

Sistema de Proteção Social, desde a forma de realizar os cadastros familiares até a tecnologização do atendimento, que distancia muitos usuários por diversos motivos, mas principalmente pela falta de acesso.

Diante disso, é esperado que no atual governo do Partido dos Trabalhadores, considerando a atual situação socioeconômica do país e a retomada do Programa Bolsa Família, haja o fortalecimento da Política de Assistência Social, principalmente com a retomada de programas e políticas como a merenda escolar, o transporte, creche, habitação, cisternas, Farmácia Popular, programas de combate a violência contra a mulher, o programa de prevenção e tratamento do HIV, entre outros. Além da recuperação da renda do trabalhador, por meio da valorização do salário mínimo e adequação as inflações.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Wlamyra Ribeiro de. Conserve-se a palavra senhor: abolição e racialização no Brasil. In: IV Colóquio Trabalho Forçado Africano, 2007, cidade do Porto. Working Pappers do IV Colóquio Internacional Trabalho Forçado Africano, 2007.
- ALMEIDA, S. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Letramento, 2019.
- AZEVEDO, F. A. As ligas camponesas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- BENDIX, Reinhard. Construção nacional e cidadania. São Paulo: Edusp, 1996.
- BEHRING, E. R. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BOSCARI, M.; da Silva, F. N. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ATÉ SE EFETIVAR COMO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Bia/Downloads/341-Texto%20do%20Artigo-2842-1-10-20150813%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Bia/Downloads/341-Texto%20do%20Artigo-2842-1-10-20150813%20(1).pdf).
- Boschetti, I. “Há perigo na esquina”: Auxílio Brasil e propostas de esquerda para direitos e políticas sociais. 2022. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2022/04/27/ha-perigo-na-esquina-auxilio-brasil-e-propostas-da-esquerda-para-direitos-e-politicas-sociais/>
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021, Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm
- BRASIL. Portaria MC nº 769 de 29 de Abril de 2022. Estabelece critérios, procedimentos e ações para o apoio à gestão e execução descentralizada do Programa Auxílio Brasil e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-mc-no-769-de-29-de-abril-de-2022/>
- BRASIL. LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm

- CARCANHOLO, M. Desafios e perspectivas para América Latina no século XXI. *Argumentum*, Vitória, v. 6, n.2, 2014.
- CARVALHO, J. M. DE. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, 1997.
- CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 16 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CRESS 7ª Região. Você sabe a diferença entre assistência e assistencialismo? 2018. Disponível em: <https://www.cressrj.org.br/noticias/voce-sabe-a-diferenca-entre-assistencia-e-assistencialismo/>
- DUSSEL, E. 1492 o encobrimento do outro – A origem do mito da modernidade, São Paulo: Perseu Abramo, 1993.
- ELPIDIO, MARIA HELENA . O lugar da negritude nas políticas do Estado brasileiro: faces persistentes de uma presente ausência. *VÉRTICES* , v. 22, p. 834-850, 2020.
- FALEIROS, V. P. (2006). *Inclusão Social e Cidadania*. 32ª International Conference on Social Welfare. Brasília: 2006.
- FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.
- FERNANDES, F. O negro no mundo dos brancos. 2. ed. rev. São Paulo: Global, 2007.
- FERNANDES, F. Capitalismo dependente e as classes sociais na América Latina. 4. ed. rev. São Paulo: Global, 2009.
- FERNANDES, F. A integração do negro na sociedade de classes. 3. ed. rev. Belo Horizonte: Dominus, 1965.
- FERNANDES, F. O PT em movimento. *Polêmicas Do Nosso Tempo*; V.43. São Paulo: Cortez, 1991.
- GORENDER, J. O escravismo colonial. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.
- G1. Auxílio Brasil: uma em cada seis famílias beneficiárias solicitou empréstimo consignado. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/12/auxilio-brasil-uma-em-cada-seis-familias-beneficiarias-solicitou-emprestimo-consignado.ghtml>
- LAJÚS, M. L. S. A política pública de assistência social e o sistema único de assistência social – SUAS. Disponível em: [file:///C:/Users/Bia/Downloads/456-Texto%20do%20Artigo-1550-1-10-20100408%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Bia/Downloads/456-Texto%20do%20Artigo-1550-1-10-20100408%20(1).pdf).
- IAMAMOTTO, Marilda V. O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.
- IANNI, O. A Questão Social. Bauru, SP, EDUSC, 2004.

- IANNI, O. Sociologia da sociologia: o pensamento sociológico brasileiro. São Paulo: Atica, 1989.
- IBRAHIM, F. Z. Curso de direito previdenciário. 16ª edição. Editora Impetus. Niterói/RJ, 2011.
- InfoMoney Beneficiários do Auxílio Brasil pegam R\$ 5 bilhões em empréstimos consignados só em outubro. 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/beneficiarios-do-auxilio-brasil-pegam-r-5-bilhoes-em-emprestimos-consignados-so-em-outubro/>
- Gomide, Alexandre de Ávila. Agenda Governamental e o processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, IPEA, 2008.
- JACINO, R. Transição e Exclusão: O negro no mercado de trabalho em São Paulo pós-abolição - 1912/1920. São Paulo: Nefertiti, 2014.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência. 1973. In: TRASPADINI, Roberta; STÉDILE, João Pedro (Orgs.). Ruy Mauro Marini: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MARTINS, J. S. (1994). O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta (174 p.). São Paulo: Editora Hucitec.
- MESTRINER, M. L. O estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo: Cortez, 2001.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Norma Operacional Básica NOB/SUAS – Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: julho de 2005.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Setembro 2004.
- MOURA, C. Dialética radical do Brasil Negro. 2. ed. São Paulo: Fundação Maurício Graboisco-edição com Anita Garibaldi, 2014.
- NETTO, J. P. Entrevista. Universidade e Sociedade, 2003.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. Economia Política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.
- NETTO, J. P. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- OLIVEIRA, H. M. J. de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social: revista Ser Social nº 12, Brasília: UNB/1998.

PEREIRA, P. A. P. A política social no contexto da seguridade social brasileira: a particularidade da Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 56, p. 60-76, mar. 1998.

PEREIRA, P. A. P. Por uma Nova Concepção de Seguridade Social: revista *Ser Social* nº 7, Brasília: UNB/2000.

PEREIRA, P. A. P. discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete (orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas & questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PRADO JÚNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1942.

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

REIS, J. J. Nos achamos em campo a tratar da liberdade: a resistência negra no Brasil oitocentista. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira*. São Paulo: Senac, 1999.

SABINO DE SOUZA, C.L. *Racismo e luta de classes na América Latina: as veias abertas do capitalismo dependente*. São Paul: Hucitec, 2020.

SANTOS, W.G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SANTOS, W.G. dos. “Reflexões sobre a questão do liberalismo: um argumento provisório”. In: LAMOUNIER, B. et al. *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.

SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. (coord.) *Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990*. São Paulo: Cortez, 1991.

SPOSATI, Aldaíza. *A Assistência Social no Brasil 1983-1990: carta tema*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, A. *Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania*. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 55, 1997.

SPOSATI, A. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

SPOSATI, A. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, A. Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise. 11 ed São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 116, out./ dez. 2013.

TAVARES, M. L. Previdência e assistência social – legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

TELLES, V. Direitos sociais, Afinal do que se trata? Belo Horizonte. UFMG, 2001.

TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS. Resolução nº 109, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

TORRES, I. C. Relações de poder e memória das primeiras-damas na sociedade brasileira In: TORRES, Iraildes Caldas. As primeiras-damas e a Assistência Social – Relações de Gênero e Poder. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C. Classes subalternas e assistência social. São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBEK, M. C. . Fome Zero; uma política social em questão. Saúde e Sociedade , São Paulo, v. 12, n.1, p. 43-50, 2003.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano 25, n. 77, mar. 2004.

YAZBEK, M. C. Sistemas de Proteção Social, intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. 2010. Disponível em: <><http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>

YAZBEK, M. C. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 77, 2006.

YAZBEK, M. C. . Estado e Políticas Sociais. Praia Vermelha (UFRJ) , v. 18, p. 72-94, 2008.