

ARTIGO

Centralidade dos programas de transferência de renda na política de assistência social

The cash transfer programs centralization in the social assistance policy

*Maria Clara Martins Alves ASSUMPÇÃO**

Resumo: As considerações que se seguem têm por objeto de estudo a política de assistência social, principalmente a sua configuração no governo Lula. Tem-se por objetivo analisar os avanços legais obtidos pela referida política, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e, principalmente, sua configuração atual. Neste sentido, ganha centralidade a análise dos denominados programas de transferência de renda, coadunados com os preceitos neoliberais defensores de programas seletivos e focalizados na extrema pobreza, que não visam alterar as desigualdades sociais existentes. Programas estes que estão, portanto, imersos nos princípios da seletividade e focalização.

Palavras-chave: Assistência Social. Programas de Transferência de Renda. Seletividade. Focalização.

Abstract: The considerations that follow the object of study is the policy of social assistance, mainly to its setting in the Lula government. One has to analyze the legal advances made by the policy, the promulgation of the Constitution of 1988 until the development of the Unified Social Services, and especially its current configuration. In this sense, wins the centrality analysis of so-called cash transfer programs, consistent with the precepts of neoliberal advocates selective programs and focused on the extreme poverty that does not involve modifying the existing social inequalities. These programs that are steeped in the principles of selectivity and targeting.

Keywords: Social Assistance. Income Transfer Programs. Selectivity. Focusing.

Recebido em 15.04.2010. Reformulado em 08.07.2010. Aprovação final em 13.07.2010

* Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

E-mail: martins.mariaclara@gmail.com.

Introdução

A Constituição de 1988 consagrou a assistência social como política pública integrante da seguridade social. Mas apesar desse progresso legal, houve ao longo dos anos uma retração não só na esfera da assistência, mas também no campo social, em função do avanço dos preceitos neoliberais. Um destes preceitos gira em torno da defesa de programas seletivos e focalizados na extrema pobreza, que não visam alterar as desigualdades sociais existentes. São os denominados programas de transferência de renda, amplamente desenvolvidos a partir do advento do governo Lula, em que verificou-se a introdução de novos aspectos legais na esfera da política de assistência social, como a aprovação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, as ações no âmbito da referida política caracterizam-se essencialmente pelo desenvolvimento dos programas de transferência de renda – programas estes que são detentores de características como seletividade, focalização, afirmação da pobreza etc.

Elevação da assistência social ao *status* de direito social

A década de 1980, apreendida do ponto de vista econômico como a década perdida, foi um período de intensas lutas

sociais que culminaram na elaboração de uma Carta Constitucional de cunho democrático. Com essa Carta, aprovada em cinco de outubro de 1988, há uma mudança na concepção acerca da assistência social. Esta, na medida em que foi elevada ao *status* de política social, constituinte, juntamente com a previdência social e a saúde, da seguridade social, foi reconhecida como um direito social e dever do Estado.

No plano legal, ocorre uma mudança na ótica da assistência social, passando-se do entendimento que a atrelava à benesse e ao favor para o que a vincula ao direito social, destacando-se a primazia de responsabilidade do Estado. Assim, a assistência social foi alçada à condição de política pública integrante da seguridade social (SPOSATI, 2004).

A assistência social adquiriu o *status* de política social, diferentemente das características assumidas nos momentos anteriores, sobretudo a partir de 1930, período em que as ações desenvolvidas não possuíam um planejamento – eram focalizadas e sem continuidade. Basicamente, a partir da Carta Constitucional de 1988, que representou a consolidação de um regime político de cunho democrático no país, a assistência social foi institucionalizada como política pública. E, portanto, a seguridade social desvinculou-se de um âmbito unicamente contratual, baseado no seguro social, para também abarcar políticas não-contributivas.

Conforme assinala Couto (2006), a Constituição Federal de 1988 decerto introduziu uma inovação no campo da assistên-

cia social, na medida em que definiu esta como política social, “[...] dirigindo-se a uma população antes excluída do atendimento na ótica dos direitos. Sua definição impõe compreender o campo assistencial como o da provisão necessária para enfrentar as dificuldades que podem ser interpostas a qualquer cidadão e que devem ser cobertas pelo Estado” (COUTO, 2006, p. 170).

Deste modo, segundo informa o artigo 194 da Constituição há uma nova concepção para a seguridade social, apreendida enquanto um conjunto integrado de ações sob a iniciativa tanto dos poderes públicos quanto da sociedade, com o intuito de garantir direitos no âmbito da saúde, previdência social e assistência social, sendo que esta última, conforme expresso no artigo 203 do texto constitucional, será “[...] prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 2008).

O referido marco legal possibilitou um avanço em relação à política social brasileira, sobretudo no que se refere à introdução do conceito de seguridade social. Por meio da introdução desse conceito na Carta Constitucional, sob inspiração Beverigiana, amplia-se a ideia de cobertura, na medida em que esta se direcionaria não somente para aqueles com capacidade contributiva (BEHRING & BOSCHETTI, 2008).

De acordo com Couto (2006, p.186), “O avanço central no texto constitucional está alicerçado no deslocamento do campo particular para a universalização dos direitos, não mais centrados nos méritos, mas nas necessidades sociais”. E é neste

sentido que, na Constituição Federal de 1988, há

[...] um asseguramento dos direitos na área trabalhista, que pode ser compreendido pela consolidação do processo constitucional implementado desde 1946 [...] e que, do ponto de vista individual, não é interrompido nem na Constituição de 1967 [...] nem na Constituição de 1969 [...], elaboradas durante o regime militar. Nesse processo constituinte, entretanto, agregou-se um fator muito importante, o direito na ótica da universalidade, o que ficava evidenciado na igualdade de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais (COUTO, 2006, p. 156).

Todavia, essa ampliação, pautada justamente no princípio da universalização, na realidade não possibilitou a toda população o acesso igualitário aos direitos. E, assim, a configuração que se tem é a da previdência detendo um caráter contributivo, relacionado ao seguro social, a da saúde vinculando-se à universalidade, e a da assistência social direcionando-se para os não-contribuintes, *para os que dela necessitar* (conforme expresso no texto constitucional). Desse modo, constata-se que “[...] os direitos mantidos pela seguridade se orientam, sobretudo, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 161).

A Constituição Federal introduziu os princípios da descentralização e da participação como parte das ações a serem realizadas no âmbito da assistência social. Em resumo,

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I- 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 a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2008).

Contudo, ainda que enunciada enquanto um princípio norteador das ações na esfera não só da assistência social, mas também da própria política de seguridade, a descentralização adquiriu outro significado com o ideário neoliberal, que preconiza a restrição de direitos – isso no âmbito da alegação de uma crise fiscal do Estado (BEHRING & BOSCHETTI, 2008).

Apesar de expressa em alguns artigos da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, a assistência social, diferentemente das outras políticas integrantes da seguridade social, foi regulamentada tardiamente, ou seja, cinco anos após sua inscrição no texto constitucional, através da aprovação da Lei nº 8.742, sancionada pelo então presidente Itamar Franco, em 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS). Sendo assim, a LOAS, que dispõe acerca da organização da política de assistência, entre outros, expressa a regulamentação desta última, que há cinco anos encontrava-se referenciada na Constituição.

Com a LOAS, fruto de discussões e debates que tiveram como protagonistas diversos sujeitos, tais como os assistentes sociais, há a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que, neste período, era permeado por críticas a-

cerca de sua conduta ética, com acusações de clientelismo político e corrupção. Em substituição ao CNSS, cria-se o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), para controlar a política de Assistência Social. Basicamente, a LOAS consagrou a assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado e também como provedora dos mínimos sociais (SPOSATI, 2004).

A assistência, então, foi entendida enquanto um direito de cidadania, e não como uma benesse. Igualmente, houve a menção dos denominados mínimos sociais no âmbito dessa política, que estaria voltada para o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos. O conceito de mínimos sociais orienta as ações no âmbito da assistência social desenvolvidas pelo atual governo, em que ganha centralidade os denominados programas de transferência de renda. Portanto, é importante ressaltar o fato de as necessidades básicas assumirem um lugar de destaque na esfera de discussão acerca da política de assistência social, uma vez que esta última se organiza em torno das necessidades de seu público alvo.

Entretanto, na realidade, a assistência social não é determinada em função das necessidades de seus usuários, mas sim de acordo com os recursos disponíveis. Seguindo tal raciocínio, essa política gira em torno de dois princípios: o da rentabilidade econômica e o das necessidades sociais¹. Basicamente, os gastos sociais

¹ Ver a esse respeito: PEREIRA, P. A. P. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996, p. 9-57.

empregados no campo social – aí inclusa não somente a assistência social – vinculam-se ao desempenho da economia, e não prioritariamente em função das necessidades da população destinatária dos serviços.

O texto da LOAS reforçou os destinatários convencionais da assistência social. Em outras palavras, essa lei continuou afirmando os idosos, as crianças e os deficientes como os beneficiários centrais das ações assistenciais.

Essa questão é visualizada de forma mais concreta no artigo 2º da referida lei. De acordo com o mesmo, a assistência social orienta-se por determinados objetivos, quais sejam: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiências e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Cabe salientar que determinadas ações concernentes ao âmbito da assistência social – que não são poucas, em função da histórica oposição entre trabalho e assistência – são direcionadas mais especificamente para aqueles que estão alijados do mercado de trabalho. Essa questão pode ser reportada ao artigo 20 da LOAS, que trata do Benefício de Prestação Continuada, ainda que no âmbito da política, aqui considerada, sejam desenvolvidas inúmeras ações voltadas, por e-

xemplo, para a profissionalização (políticas públicas de trabalho).

Há que se expor o Parágrafo Único do artigo 2º da LOAS, que realiza a seguinte referência:

Parágrafo Único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

O parágrafo supracitado trata, então, da relação da assistência social com as demais políticas sociais setoriais. Relação esta que se constitui num elemento necessário, a fim de que a referida política não se apresente como um fim em si mesma. Ou seja, é importante que a assistência social seja articulada às demais políticas setoriais, de forma a permitir a viabilização de direitos. O referido texto da LOAS também “[...] trata, implicitamente, da inclusão social e da manutenção da inclusão, como funções básicas da política de Assistência Social, e aponta para a relação orgânica entre princípios da seletividade e da universalidade no funcionamento desta política” (PEREIRA, 1998, p. 72).

Todavia, cabe aqui considerar a dificuldade em torno do alcance da inclusão social, expressa na referida lei. Tal fato relaciona-se às realizações seletivas e focalizadas de ações, programas na esfera da assistência social – realizações estas que, centralizando-se na pobreza absolu-

ta, não contribuem para o alargamento da proteção social.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um exemplo de programa detentor de caráter seletivo, visto que se funda no valor de um salário mínimo aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

Portanto, este benefício, que, conforme enunciado no caput do artigo 20 da LOAS, se constitui no valor escasso de um salário mínimo, é incluso no rol dos programas de transferência de renda, apresentando-se como um exemplo do caráter seletivo envolvendo a política de assistência social. Ademais, para acessarem o BPC, os cidadãos necessitam preencher determinados requisitos, critérios de elegibilidade.

Um desses critérios seria a incapacidade para o trabalho, mas outro requisito que restringe o acesso do cidadão ao referido benefício é a renda necessária à obtenção do mesmo, ou seja, a renda *per capita* familiar precisa ser inferior a um quarto do salário mínimo. Contudo, este índice, enquanto referência para a constatação de situação de pobreza do usuário e seu grupo familiar, além de restringir o acesso, apresenta-se insuficiente para avaliar a condição de vida do indivíduo, uma vez que a pobreza se relaciona também à ausência de direitos sociais – ao trabalho, saúde, educação, habitação, entre outros. Nesse sentido, “Achar [...] que com um quarto, meio ou até um salário mínimo, mesmo em 'tempos de estabilidade', o pobre poderá atender suas 'necessidades básicas no âmbito do consumo privado'

é, no mínimo, de uma total frieza estatística e de um absoluto distanciamento da realidade” (SOARES, 2009, p. 66). Desse modo, o critério concernente à renda per capita muitas vezes acaba por contradizer o texto constitucional, no qual a assistência seria prestada a quem dela necessitasse.

Por último, cabe mencionar que na LOAS há referência a dois importantes princípios: o da descentralização e o da participação – que já estavam referenciados no artigo 204 da Constituição Federal como diretrizes a orientar as ações governamentais na área da assistência social. Em seu artigo 6º, a referida lei dispõe o seguinte:

Art. 6º - As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 1993).

A descentralização remete-se à organização, gestão da política nos três níveis de governo – ou seja, federal, estadual e municipal –, a fim de se ultrapassar a fragmentação na realização dos programas e projetos, construindo uma verdadeira rede de articulação entre os mesmos. Entretanto, esse princípio tem sido materializado de forma diversa ao que se encontra preconizado nos dispositivos legais – Constituição Federal e LOAS –, uma vez que é compreendido (e implan-

tado), pelo regime neoliberal, enquanto mera transferência de responsabilidades.

Vale destacar que a LOAS apresentou a base legal para a gestão da assistência social, pautada nos denominados Conselhos, Planos e Fundos (dentre os quais o Conselho necessitaria deliberar um Plano, que poderia ser estadual ou municipal, sendo que tal Plano precisaria de um Fundo). No entanto, esse modelo será alterado com o SUAS, onde serão introduzidos novos elementos ao sistema já existente. Já o princípio da participação, intrinsecamente vinculado à categoria controle social², refere-se à gestão pública, ou melhor, democrática da política de assistência social, com a participação dos cidadãos nos conselhos. Vale ressaltar que a noção de controle social adquire total importância em virtude das características que historicamente marcaram as ações assistenciais, quais sejam: a caridade, o favor, o assistencialismo, o clientelismo político.

Contudo, esses princípios somente serão retomados mais especificamente a partir da elaboração de uma nova agenda social para a assistência social, ou melhor, a partir da implantação da nova Política de

Assistência Social (PNAS) e, principalmente, a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que atualmente encontra-se em processo de consolidação. A não concretização desses princípios relaciona-se às medidas adotadas pelo governo brasileiro, que, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, acabou provocando uma vulnerabilização da LOAS, e, assim, afetou negativamente os avanços conquistados até então.

Neoliberalismo e retrocesso das conquistas sociais

Na década de 1980, compreendida como a década perdida, em função do esgotamento de um padrão de crescimento econômico, houve uma profunda mobilização em torno da defesa da democracia, o que culminou na elaboração da Constituição Federal de 1988, denominada Carta-Cidadã. Todavia, apesar da consolidação do processo democrático no Brasil, da redemocratização, a década de 1980, bem como a de 1990³, pode ser caracteri-

² Pereira chama a atenção para a necessidade de utilização, em referência ao controle exercido pela sociedade civil na gestão das políticas, do termo *controle democrático*. Isto porque, para a autora, controle social é uma categoria que se remete ao controle histórico exercido pelo Estado mediante o desenvolvimento de políticas sociais. Ver a esse respeito: PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M.I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

³ Antunes (2004) apreende a década de 1990 como a década de “[...] desertificação social e política neoliberal [...]”, denominando o governo Collor de “[...] aventura bonapartista [...]” e o de FHC de “[...] racionalidade exacerbada [...]”. Para o autor, Collor iniciou o neoliberalismo no Brasil de forma aventureira, diferentemente de FHC, que introduziu uma nova racionalidade, promoveu um verdadeiro impulso ao neoliberalismo, ainda que as ações efetivadas continuassem se coadunando ao ideário propalado pelo Consenso de Washington. Ver a esse respeito: ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor,

zada como um período no qual vigorou uma grande recessão, com “várias tentativas de minimizar os processos inflacionários e buscar a retomada do crescimento, tendo como eixo os princípios da macroeconomia expressa na centralidade da matriz econômica em detrimento da social” (COUTO, 2006, p. 139).

Portanto, de um lado, têm-se os avanços obtidos mediante a promulgação da Constituição de 1988, que assinala o caráter universal da seguridade social, defendendo o reconhecimento dos direitos sociais dos cidadãos; de outro, a política neoliberal, com seus ajustes macroeconômicos, que, por sua vez, põem em xeque os próprios preceitos constitucionais, principalmente no que concerne à intervenção do Estado, em que há a constante defesa em torno da desregulamentação deste último – defesa que, segundo Soares (2009), vem junto com a defesa pelas privatizações de empresas estatais. Destarte, conforme destaca Pereira (2000, p.179), “A agenda de reformas dos anos 90, iniciada no governo Collor e encampada, de modo mais radical, por FHC, caracteriza-se mais exatamente como uma ruptura com as propostas progressistas dos anos 80, tributárias da Constituição Federal de 1988”.

A ofensiva neoliberal, com inúmeras repercussões para o país, tornou-se mais evidente a partir do governo Collor, prosseguindo nos demais – Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula. Segundo Couto (2006, p.72), o ideário neoliberal caracteriza-se pelo estabeleci-

mento de três propostas: a primeira seria a “[...] reversão acelerada das nacionalizações do pós-guerra [...]”, a segunda seria uma “[...] crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado [...]” e a terceira consistiria “[...] na tendência de transformar os poderes universais da proteção social pela particularização de benefícios sociais [...]”.

O governo Collor iniciou-se em 1990, terminando já em 1992, em função de ter sofrido *impeachment*. Esse governo caracterizou-se por inúmeros contornos neoliberais, dentre os quais a defesa de que o Estado deveria ter suas funções reduzidas, tornando-se, portanto, coadjuvante no âmbito do desenvolvimento das políticas neoliberais. Tal defesa objetivava, dentre outros, o corte, a constante redução dos gastos sociais⁴, apreendidos como a verdadeira causa do déficit público. Mas, na realidade, mesmo com essa redução, tanto o déficit público quanto a alta inflação não foram sanados. E desse modo é que o “[...] ideário de retirada do Estado e de redução de seu tamanho surgiu como reação à crise econômica, sem levar em consideração, no entanto, sua verdadeira causalidade” (SOARES, 1998, p. 271). Neste sentido, precisamente no momento de elaboração de uma nova Carta Constitucional, de cunho democrático, com avanços principalmen-

FHC e Lula. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

⁴ O governo Sarney, por exemplo, instituindo o Plano Bresser, no ano de 1987, reforçou o corte dos gastos públicos. Dessa forma, a propalada contenção dos gastos públicos atua negativamente sobre as políticas públicas, cujo acesso vê-se cada vez mais tolhido diante de medidas de ajuste econômico historicamente implantadas pelos governos brasileiros.

te no que tange à proteção social – com destaque para a introdução do conceito de seguridade social, não abrangendo somente políticas contributivas –, há o avanço do ideário neoliberal, defendendo a redução do papel do Estado.

Soares (1998) salienta que, no campo do social propriamente, as políticas neoliberais do governo Collor ocasionaram um agravamento no que tange a alocação de recursos para as políticas sociais. Estas foram paulatinamente submetidas à política econômica, pois o que o governo preconizava era justamente o desenvolvimento de ações no âmbito desta última em detrimento de possíveis intervenções no campo social.⁵

A despeito do que propalava em seu discurso eleitoral, Collor pôs em prática os ditames neoliberais, implementando ações que contribuíram, entre outros, para o estabelecimento de um período de recessão econômica, índices recordes de desemprego e o aprofundamento da dependência do país aos ditames dos organismos internacionais⁶. Basicamente, a-

pesar de em sua campanha política Collor ter defendido o fim da corrupção e dos privilégios aos *marajás*, colocando-se a favor dos *descamisados*, as ações de seu governo se coadunaram aos interesses das elites, desconsiderando os problemas econômico-sociais vivenciados pelo conjunto da população.

Em geral, o governo Itamar Franco (1992 a 1994) não contribuiu para a melhoria das condições de vida da população brasileira. Pereira (2000, p.165) destaca algumas ações desse governo, em relação às esferas econômica e social. Quanto à primeira, o principal “[...] feito foi o controle da inflação por meio do Plano Real, que, ao adotar uma nova moeda – o real –, fixou artificialmente a cotação desta em relação ao dólar”. Ressalte-se que, em seu início, o Plano Real possibilitou certa melhora nas condições de vida da população, mas isso foi essencialmente passageiro, já que logo as medidas de ajuste econômico impactaram negativamente na situação econômico-social do conjunto da população brasileira. Em relação ao campo social, a mencionada autora salienta a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em dezembro do ano de 1993, e também a “[...] liberação de recursos previdenciários represados pelo governo Collor” (PEREIRA, 2000, p. 165).

Soares (2009, p.39) destaca que é após o Plano Real, já na metade da década de 1990, e a partir da eleição de FHC, “[...]

⁵ De acordo com Offe (1994, p.313), “Em termos um tanto simplistas, é preciso política para erigir um Estado de Bem-estar, mas meras mudanças econômicas podem destruir seus componentes fundamentais e as fontes potenciais de resistência a tal desestruturação”. Ver a esse respeito: OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

⁶ A política em relação à dívida externa, ou seja, submissa aos organismos internacionais, não foi inaugurada pelo governo Collor. Pelo contrário, os governos ditatoriais, por exemplo, aprofundaram a dependência do país ao imperialismo, e o próprio governo Sarney adotara medidas econômicas de acordo com

as exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI). Todavia, as medidas de ajuste econômico, com a renegociação da dívida externa, por exemplo, ocasionaram uma profunda recessão no país.

que os contornos neoliberais do processo de 'ajuste brasileiro' tornam-se mais nítidos, bem como as consequências econômicas e, sobretudo, sociais". Consequências estas que se plasmaram no crescimento do desemprego, da desregulamentação dos direitos trabalhistas, entre outros. Em suma, tem-se o agravamento da pobreza no país, tendo em vista que as medidas de ajuste neoliberal implementadas no Brasil a partir dos anos 1990 contribuíram para aumentar os índices já alarmantes de desigualdade.

Fernando Henrique Cardoso (ex-ministro da Fazenda do governo anterior) foi eleito no ano de 1994, saindo da presidência somente em 2002, após dois mandatos. Assim como o de Collor, o governo FHC assumiu nítidos contornos neoliberais, com a defesa da abertura do país ao capital estrangeiro e, principalmente, da diminuição da participação do Estado nas esferas econômica e social, ou seja, este último "[...] não mais teria funções empresariais, cedendo lugar ao mercado, nem assumiria o papel de provedor social, dando vez à iniciativa privada mercantil e não mercantil" (PEREIRA, 2000, p. 167). Tem-se aqui, portanto, a difusão de uma oposição entre ineficiência e eficiência, na qual o Estado era apreendido como ineficiente, corrupto, diferentemente do mercado, do setor privado, que teria por característica a tão propalada eficiência – elemento que fazia parte do receituário neoliberal, pois, uma vez presente nas ações econômicas (e mesmo sociais), contribuiria para a estabilidade econômica do país.

O governo FHC preconizou fortemente a reforma do Estado, sob o argumento da denominada crise fiscal deste último. Ou

seja, a reforma seria necessária para conter a crise fiscal dos anos 1980, bem como a inerente à dívida externa e, além disso, promoveria a recuperação da legitimidade do Estado da mesma forma que a sua capacidade financeira e administrativa. Entretanto, cabe destacar, conforme afirma Soares (2005), que, diferentemente do que difunde o receituário neoliberal, propalando a corrupção do Estado, este último não é totalmente dispensável no âmbito das medidas neoliberais; pelo contrário, ele teria um papel fundamental na desregulamentação da economia e na efetivação da flexibilização das relações de trabalho. E, assim, "[...] para que as medidas de ajuste e as reformas sejam implementadas é preciso que o próprio Estado garanta recursos financeiros e poder aos novos setores 'estratégicos' para o capitalismo, como o setor financeiro" (SOARES, 2005, p. 74).

Diferentemente do governo de Collor, o governo FHC conseguiu diminuir a hiperinflação, ainda que com isso tenha gerado consequências graves, como o aumento da dívida pública e a queda do crescimento econômico do país. Sendo assim, esse governo, mediante adoção de uma política de ajuste fiscal, defendendo centralmente a questão da eficiência, pode ser caracterizado pela constante preocupação em conter o déficit público e garantir o equilíbrio orçamentário. Pereira (2000) afirma que tal preocupação não foi exclusiva do primeiro mandato presidencial de FHC, pois este, mesmo depois de reeleito, continuou com sua política de ajuste fiscal, uma política de estabilização coadunada aos preceitos neoliberais, em consonância ao capital estrangeiro.

Destarte, a partir da década de 1990, com a expansão do ideário neoliberal, principalmente no governo FHC, e com as mudanças no mundo da produção e do trabalho, pode-se dizer que houve um agravamento da miséria de um expressivo contingente populacional, agravada também em função da crescente defesa acerca do redimensionamento da atuação do Estado – defesa esta que compunha o receituário neoliberal de apregoamento da crescente desresponsabilização do Estado, com a crescente difusão de uma política de corte nos gastos sociais. Os processos de reestruturação econômica implementados pelo governo, cuja preocupação maior era em relação à estabilidade econômica, acabaram agravando ainda mais a precária situação de vida da maior parte da população brasileira, sem condições mínimas de garantir a própria manutenção. Assim, principalmente a partir da década de 1990, houve uma “[...] deterioração ponderável da distribuição entre lucros e renda do trabalho, em favor dos primeiros, e uma ampliação dos diferenciais de renda entre os rendimentos oriundos do trabalho” (DEDECA, 2003, p. 111).

A política neoliberal foi desenvolvida sob o invólucro da necessidade de realização de ajustes macroeconômicos para conter a crise – necessidade que acabou por respaldar a flexibilização do mercado de trabalho e a desregulamentação dos direitos sociais conquistados na Carta Constitucional de 1988. Tal política, defendendo os processos de reestruturação da produção e do trabalho, bem como a redução do Estado na regulamentação da economia e dos direitos sociais, vai ao encontro dos preceitos defendidos

pelas agências internacionais, tais como o FMI (Fundo Monetário Internacional), que, dentre outros, assumem a posição de que os

Estados Nacionais deveriam reduzir seu gasto social (diminuindo o investimento em serviços universalizados e direcionando os recursos ‘disponíveis’ para programas assistenciais específicos, destinados aos mais pobres) e, por outro lado, deveriam igualmente reduzir sua ‘intervenção’ na economia, de forma que os acordos comerciais internacionais pudessem ser feitos com mais liberdade (VALLA, 2005, p. 43).

São sérios os efeitos gerados pela adoção de medidas de corte neoliberal pelos governos brasileiros, principalmente a partir de Collor. Tal adoção repercutiu negativamente sobre as esferas econômica e social do país. E, dessa forma, ressalte-se que

[...] o *ajuste neoliberal* não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global no campo político-institucional e das relações sociais. Passa a existir um outro projeto de ‘reintegração social’, com parâmetros distintos daqueles que entraram em crise a partir do final dos anos 70. Os *pobres* passam a ser uma nova ‘categoria classificatória’, alvo das políticas focalizadas de assistência, mantendo sua condição de ‘pobre’ por uma lógica coerente com o individualismo que dá sustentação ideológica a esse modelo de acumulação (SOARES, 2009, p. 12-13).

Na realidade, as políticas de ajuste neoliberal implementadas no Brasil, principalmente a partir do governo do então presidente Collor, não constituem uma peculiaridade nacional. Pelo contrário, elas são parte de um verdadeiro “[...] *ajuste global*, o qual se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva. Esse processo de ajuste global na economia mundial caracteriza-se por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais” (SOARES, 2009, p. 16).

Neste aspecto, é importante enfatizar que no Brasil o processo de reestruturação produtiva, ocorrido sob a hegemonia neoliberal, acarretou profundas modificações nas esferas do Trabalho, do Estado e da Sociedade, com intensas repercussões tanto nas condições de trabalho agudizadas com as políticas neoliberais de desresponsabilização do Estado, privatizações, flexibilização das leis trabalhistas e perda de direitos historicamente conquistados, quanto nas condições de vida da população brasileira. Tais modificações acabaram proporcionando um aumento do nível de desigualdade socioeconômica da população – fato este que colocou o Brasil no topo da lista dos países mais desiguais do mundo.

Os ajustes estruturais da economia provocaram efeitos nefastos na esfera das políticas sociais. Com suas medidas de ajuste fiscal, o governo FHC “[...] deteriorou qualitativa e quantitativamente o sistema de proteção social a duras penas construído no Brasil, desde os anos 30” (PEREIRA, 2000, p. 173).

Acerca das medidas de ajuste neoliberal com o intuito de conter o avanço da crise

que se estabelece nos anos 1980, bem como as repercussões para a seguridade social, com destaque para as políticas de previdência e assistência, cabe expor as análises desenvolvidas por Mota (2008), em seu livro intitulado *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. A autora realiza suas exposições em torno da seguinte hipótese: a relação estabelecida entre crise, cultura e hegemonia. Para isso, faz um panorama da crise mundial que emerge em fins da década de 1960 e se estende até os anos 1970, assim como da dos anos 1980.

Mota destaca alguns períodos importantes, dentre eles a década de 1980, em que se presenciavam alguns indícios de saturação do regime militar⁷ e baixo crescimento econômico. Na metade dos anos 1980, há um processo de lutas sociais que acabou repercutindo na elaboração de uma nova Carta Constitucional.

O referido panorama foi realizado pela autora com o intuito de abordar as confi-

⁷ Mesmo após o término do período ditatorial, o país não conta com eleições diretas para a presidência da república, tal como objetivado pelo movimento das Diretas-Já. E, neste sentido, o período da Nova República, de 1984 a 1988, pode ser caracterizado pelo pacto das elites contra o movimento operário, contra as lutas democráticas, contra a organização dos trabalhadores, que cresceu consideravelmente no período de 1979 a 1984. Então, a Nova República (período governado por Sarney, em função da morte de Tancredo Neves) deteve um caráter conservador, *pelo alto*, de certa forma instituída como uma resposta às lutas democráticas que se desenvolviam, ainda que o discurso dominante fosse justamente o de democratização da sociedade.

gurações assumidas pela Seguridade Social no contexto das formas de enfrentamento da burguesia para conter a crise, qual seja: a difusão de uma cultura política da crise. Isto porque a partir dos anos 1980, o projeto da burguesia, diferentemente da década de 1960, não se centra mais na coerção.

A partir dos anos 1980, cuja configuração é a de democratização política aliada à crise econômica, a burguesia difunde a denominada cultura política da crise, como se esta afetasse a todos indistintamente. Neste sentido, destaca-se que o denominado Consenso de Washington⁸ pode ser apreendido enquanto um meio com o qual “[...] a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise dos anos 80, especialmente no que diz respeito às reformas a serem implantadas nos países periféricos, devedores do capital financeiro internacional” (MOTA, 2008, p. 80). Deste modo, a burguesia objetivava assumir a posição de classe hegemônica, e não somente a de classe dominante.

Então, a burguesia visava conseguir legitimidade para as medidas de ajuste econômico. O discurso era baseado no chamado *colaboracionismo entre as classes*, em que se pregava a concepção de que a crise econômica atinge a todos de forma in-

distinta, e, por isso, todos deveriam unir esforços em prol do bem comum – expressando a ideologia do *salvacionismo da crise*. Assim, as classes dominantes foram se adequando ao que defendiam as agências multilaterais, que pregam a necessidade de intervenção das mesmas no campo social em virtude do enfraquecimento da capacidade do Estado em intervir neste último⁹.

A burguesia objetivava o consentimento da classe trabalhadora na implantação de seus projetos de enfrentamento da crise, de reestruturação do capitalismo. Um desses projetos era justamente a reforma a ser implantada no sistema de seguridade social, ou melhor, um redimensionamento no sistema de proteção social brasileiro, que, segundo Mota (2008), passa a ser remetido, a partir da década de 1990, a um paulatino processo de assistencialização e privatização, no qual objetiva-se a privatização dos programas de previdência e saúde, bem como a ampliação vertiginosa dos programas assistenciais, com destaque para os de caráter compensatório, de alívio da pobreza.

Tal redimensionamento estará presente nos governos neoliberais, principalmente no de FHC, pois as medidas de ajuste econômico aplicadas no âmbito deste último vincularam-se a “critérios empresariais de 'custo-benefício' incompatíveis com o caráter público e social dos serviços e benefícios, bem como mecanismos de 'auto-financiamento' que provocam

⁸ Couto (2006, p.144) salienta que, ainda durante processo de agitação em torno da promulgação da Constituição Federal de 1988, “[...] o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington”.

⁹ Sobre a atuação do empresariado no campo social ver: CÉSAR, Mônica de Jesus. “**Empresa-Cidadã**”: uma estratégia de hegemonia. São Paulo: Cortez, 2008.

uma dualidade no acesso aos serviços públicos, pela seleção entre os que podem e não podem pagar” (SOARES, 2005, p. 61).

Dessa forma, durante os oito anos de governo FHC, desenvolvido sob orientação da agenda neoliberal, houve a priorização da esfera econômica em oposição à social, já que o objetivo maior era para com o pagamento da dívida externa e a estabilidade da economia. Couto (2006) salienta que para pôr em prática seu plano de estabilidade econômica, o governo FHC contou com o apoio do próprio Congresso, por meio da aprovação de inúmeras mudanças na Constituição de 1988, ou seja, por meio de Medidas Provisórias, que deveriam ser efetivamente empregadas somente em casos de urgência.

Então, durante o governo FHC, a política econômica sobrepôs-se fortemente ao campo social. Mas, conforme assinala Pereira (2000, p.172), “[...] para não dizer que a área social ficou totalmente à margem das atenções governamentais, cabe mencionar o Programa Comunidade Solidária”.

O Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995, instituiu o Programa Comunidade Solidária (PCS)¹⁰, que, basicamente, era voltado para o enfrentamento da fome e da miséria, com o objetivo de promover a

redução de disparidades sociais e regionais.

Contraditoriamente, as ações do PCS foram desenvolvidas paralelamente ao espaço da Secretaria de Assistência Social. Contraditoriamente porque, nesta última, estava abarcado o reconhecimento da assistência social como política pública, enquanto que o PCS apresentou-se como um programa de cunho assistencialista.

Neste sentido, “[...] apesar da vigência da LOAS e do Conselho Nacional de Assistência Social já estar funcionando, o governo Fernando Henrique Cardoso optou por criar um sistema paralelo” (COUTO, 2006, p. 177). Portanto, a despeito do caráter universalizante do sistema de proteção social brasileiro, inscrito na Carta Constitucional de 1988, o governo FHC preconizou o desenvolvimento de ações residuais, pontuais, ações que não tinham uma continuidade, ou seja, *pequenas soluções ad hoc*, conforme destacado por Soares (2009).

O PCS foi desenvolvido em consonância ao projeto de reforma do Estado de Luis Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e responsável pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE)¹¹. Logo, afirma-se que o PCS foi pautado na concepção de desresponsabilização do Estado, na solidariedade (funcionando

¹⁰ O Programa Comunidade Solidária (PCS), que teve vigência até o ano de 2002, localizava-se na Casa Civil, e possuía um Conselho Consultivo composto por dez ministros e vinte e uma personalidades da sociedade civil. Ele era presidido pela primeira dama do país, Sr^a. Ruth Cardoso.

¹¹ Soares (2005, p.65) salienta que “[...] a criação de um Ministério [...] para reformar o próprio Estado lembra o Ministério da Desburocratização do período autoritário, gerando uma nova burocracia para reformar-se a si própria ou para desburocratizar-se a si própria”.

como um compromisso moral) da sociedade, entre outros. E, neste sentido, o PCS, criado pelo governo sob uma possível estratégia de combate à pobreza, detinha um caráter essencialmente pontual, assistencialista, que punha em xeque tanto a LOAS, quanto a própria Constituição Federal. Sendo assim, esse Programa “[...] acabou por reeditar as ações assistencialistas da Legião Brasileira de Assistência, fruto da era Vargas, tão abominadas pelo governo, e, pior, desconsiderou determinações constitucionais” (PEREIRA, 2000, p. 172). Sendo assim, no governo FHC, a assistência social não foi tratada enquanto política pública. Pelo contrário, ela foi expressa em ações fragmentadas, associadas à benesse, ao favor, ao *primeiro damismo*, apresentado “[...] como favor ou como vantagem aquilo que é direito” (YAZBEK, 1996, p. 41).

O PDRE-MARE explicitava a contra-reforma no campo social. Neste aspecto, ganhou destaque o denominado Programa Nacional de Publicização, que impulsionou a criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como regulamentou o terceiro setor. Em outras palavras, houve a expansão da execução de determinados serviços (tais como saúde e educação) por parte de organizações públicas não-estatais. O Programa de Publicização acabou provocando modificações na relação do Estado com a área social, na medida em que houve a abertura da intervenção do setor privado nos serviços sociais.

Assim é que o receituário neoliberal promoveu um *achatamento* do campo social, na medida em que pôs em questão

os próprios preceitos vigentes na Constituição Federal, pois, segundo esta, o Estado teria responsabilidades no que tange ao desenvolvimento e implementação das políticas sociais, principalmente as inseridas no âmbito da seguridade social, apreendida constitucionalmente por meio de seu caráter universalista. Tal noção, então, é essencialmente contraposta à agenda neoliberal, defensora da redução do papel do Estado. Desse modo, as limitações inerentes à efetiva implementação da seguridade social, tal como definida no texto constitucional, têm como principal causa a ofensiva neoliberal, ou melhor, as políticas neoliberais postas em prática pelos governos brasileiros a partir da década de 1990.

O governo FHC se pautou no tripé privatização, seletividade/focalização e descentralização (compreendida enquanto mera transferência de responsabilidades) a orientar o desenvolvimento das políticas sociais. Dessa maneira, a lógica que perpassou as políticas sociais foi a da mercadorização, em que há a compra de diversos serviços, tais como os relativos à saúde – exprimindo, portanto, uma (nova) forma de consumo. Além disso, no que tange à assistência social, tem-se a difusão de ações de caráter restritivo e focalizado, que na realidade não atuam efetivamente no enfrentamento da desigualdade social existente.

Segundo Costa (2009), o início da década de 1990 foi marcado por certa disputa de caráter normativo em torno da definição do sistema de proteção social brasileiro, ou melhor, do conceito mais apropriado a orientar o desenvolvimento das políticas sociais. Duas perspectivas estavam

em jogo: uma de cunho universalista e outra de cunho minimalista. A primeira defendia um sistema de seguridade social democrático, tal como exposto no texto constitucional, com a expansão dos direitos sociais aos cidadãos. Já a segunda era orientada pelas políticas de ajuste macroeconômico, defendendo a focalização como orientadora do desenvolvimento de ações no âmbito do sistema de proteção social brasileiro.

Ressalte-se que essa segunda perspectiva foi a que acabou orientando as ações implementadas pelo Estado brasileiro no campo social, no qual se verificou a predominância de programas focalizados na população pobre.

Em meio às políticas de ajuste neoliberal, afirma-se que, no campo social, as políticas sociais acabam detendo um caráter residual, em que a “[...] questão da garantia dos direitos, volta a ser pensada na órbita dos civis e políticos, deixando os sociais para a caridade da sociedade e para a ação focalizada do Estado” (COUTO, 2006, p. 70). Basicamente, na agenda neoliberal, as políticas sociais têm um lugar secundário, se comparadas à política econômica, resumindo-se a ações de caráter pontual.

Neste aspecto, é importante destacar que as políticas de ajuste neoliberal ocasionam profundos impactos nas políticas sociais, uma vez que a adoção das primeiras não permite que o princípio da universalidade oriente o desenvolvimento destas últimas. Juntamente com as modificações promovidas pelo receituário neoliberal nas esferas do Trabalho, do Estado e da Sociedade, há a difusão do ideário do bem comum, o entendimento

de que o Estado deve reduzir custos, focalizando suas ações a fim de amenizar (e não prevenir) as mazelas da população. Compreende-se que a sociedade, por sua vez, deve promover ações voltadas para o bem comum – ações estas detentoras de um caráter voluntarista. A própria assistência social está imersa nessa questão, em que as Organizações Não-Governamentais (ONGs) constituem um exemplo da existência de manifestações assistenciais não restritas à intervenção do Estado. E é em meio a esta realidade que se pode dizer que o conservadorismo ressurgiu com uma nova roupagem.

O ambiente neoliberal não permite o desenvolvimento de políticas sociais universais; pelo contrário, sustenta-se cada vez mais o crescimento de programas compensatórios, residuais. Então, o receituário neoliberal preconiza, em detrimento de políticas sociais de caráter universal, o desenvolvimento de ações focalizadas na pobreza absoluta, ações direcionadas para os comprovadamente pobres. Na realidade, tal desenvolvimento constitui proposta dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, e que, segundo Soares (2009), é vinculado à necessidade de racionalização das condições de agravamento da desigualdade social existente – não só no Brasil, mas no conjunto dos países periféricos submetidos ao ajuste neoliberal.

Por conseguinte, a focalização constituiu uma verdadeira estratégia neoliberal para o campo social, pois, uma vez que preconizava-se o corte nos gastos sociais, estes deveriam ser empregados exclusivamente em ações de caráter emergencial voltadas para os mais pobres. E, então, “[...] a estratégia da focalização é o corre-

lato da individualização da força de trabalho e da possibilidade estrutural da exclusão de uma parte dela do mercado de trabalho, ou seja, da forma 'legítima' de acessar os recursos" (SOARES, 2009, p. 79). Basicamente, é uma tendência (estratégica) neoliberal direcionada para a ampliação do assistencialismo.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu avanços significativos no campo dos direitos sociais, "[...] uma retomada analítica das políticas sociais brasileiras no final do milênio, [...] revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado" (YAZBEK, 2008, p. 13).

E, assim, o governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pelo desenvolvimento de ações que fortaleceram a focalização, a centralização, bem como a residualidade das políticas públicas, aí inclusa a assistência social – o que provocou retrocessos ao que fora garantido no plano legal, com a Constituição Federal de 1988, a LOAS e as Normas Operacionais Básicas (1997 e 1998). E, então, ainda que haja igualdade jurídica, o que reina é a desigualdade.

Sobre o redimensionamento do sistema de proteção social brasileiro promovido pelo receituário neoliberal, no governo Lula ganha destaque a difusão dos denominados programas de transferência de renda, que consistem na transferência monetária direta aos indivíduos que atendam a determinados critérios de elegibilidade. Isto expressa o fato de que, especialmente a partir da década de

1990, com as "[...] idéias neoliberais, a tendência é de privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redimensionamento da intervenção social do Estado" (MOTA, 2008, p. 122).

A organização da política de assistência social no governo Lula

Em 2004, já sob o governo de Luis Inácio Lula da Silva, há a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que viria a contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social. Criado em 23 de janeiro de 2004, o MDS é responsável pela gestão, em âmbito nacional, da Política Nacional de Assistência Social.

Nesse mesmo ano, considerando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília/DF no ano de 2003, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, juntamente com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tendo por finalidade a implementação do Sistema Único de Assistência Social.

Com a aprovação da nova PNAS, inaugura-se outro modelo de funcionamento da política de assistência social – modelo este que se desdobrará com o SUAS. Entretanto, destaca-se que não houve a ultrapassagem da LOAS, mas sim a inclusão de novos elementos para a gestão da

referida política. Exemplo disso é que na PNAS há a menção relativa ao fato de as diretrizes da assistência social serem baseadas tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LOAS.

No ano de 2004, elaborou-se uma nova agenda pública da assistência social com a aprovação da nova PNAS. Houve a unificação dos programas de transferência de renda (que detêm uma centralidade na política de assistência social desenvolvida pelo governo Lula, onde o carro-chefe das ações é o Bolsa-Família) e, principalmente, estabeleceu-se uma proposta de estruturação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que, fundamentalmente, relaciona-se a um conjunto de regras e procedimentos que objetivam, dentre outros, efetivar os princípios da descentralização e da participação.

No ano de 2005, foi editada uma nova Norma Operacional Básica (NOB), que definiu as bases operacionais para a implementação do SUAS. Essa NOB é denominada NOB-SUAS ou NOB-RH (porque, dentre outros, indica as novas diretrizes para o corpo técnico responsável pela elaboração, gestão, avaliação e execução dos projetos e programas assistenciais). É válido expor que

[...] o SUAS é um instrumento de gestão da Política de Assistência e, como tal, deve organizá-la, estabelecer um padrão comum de serviços e implantar uma sistemática de acompanhamento e avaliação, contando com efetivo financiamento. Portanto, tudo o que está previsto na PNAS/2004, em termos de proteção, segurança, princípio avaliação e financiamento, deverá estar contido no SUAS de

forma sistemática e operacionalizável, de acordo com as especificações da NOB/2005 (PEREIRA, 2007, p. 77).

A criação do SUAS relaciona-se à necessidade de implementação de determinadas diretrizes contidas na LOAS que não foram consolidadas. A descentralização e a participação são exemplos a merecer destaque, pois, conforme ressaltado anteriormente, apesar de ambas estarem referenciadas na LOAS como princípios orientadores das ações assistenciais, não foram concretizadas. E, por isso, o SUAS, juntamente com a PNAS, apresenta-se como o novo modelo de funcionamento da assistência social.

Um dos avanços advindos com o SUAS, que possui um modelo de gestão descentralizado e participativo, remete-se à habilitação dos municípios na gestão dos programas no âmbito da política de assistência social.

A LOAS introduziu os Conselhos, Planos e Fundos como a base legal de habilitação dos municípios para a gestão da assistência social. Esse modelo sofreu uma reestruturação com o SUAS, pois foram incorporados dois novos níveis de habilitação para os municípios, quais sejam: a gestão básica e a gestão plena.

Também com o SUAS, a articulação entre União, Estados e Municípios passou a ser fortalecida por meio de Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Comissão Intergestora Bipartite (CIB).

O SUAS é constituído por alguns eixos estruturantes, tais como: Matricialidade Sociofamiliar, Territorialização, Descentralização, Controle Social, Unidade en-

tre as três esferas de governo e Política de Recursos Humanos, entre outros.

Acerca da descentralização, cabe destacar que, contrariando as normatizações da política de assistência social - com destaque para a NOB-SUAS - muitas vezes o governo federal acaba assumindo uma posição centralizadora e autoritária na definição dos serviços e programas a serem implementados, o que fere o aludido princípio (que pauta-se, dentre outros, na autonomia dos municípios).

Conseqüentemente, “[...] o que se observou foi que a capacidade de estabelecer uma agenda e de ordenar a prestação dos serviços públicos ficou concentrada na instância que detém mais recursos de poder – o nível federal” (LIMA, 2004, p. 91). Todavia, o princípio da descentralização não se vincula a uma ausência do papel da esfera federal, pelo contrário, associa-se à atuação desta última no desenvolvimento de ações estratégicas voltadas à organização e coordenação do sistema proposto. As ações das unidades subnacionais dependem, em grande parte, da ação indutiva do governo federal, que pode, por meio de programas desenhados para tal fim, induzir decisões e comportamentos adequados (LIMA, 2004).

O SUAS introduziu um sistema de articulação e provimento de ações de proteção social em dois níveis: a proteção social básica e proteção social especial, em que ambas se apresentam como categorias de proteção no âmbito das ações inerentes à política de assistência social, objetivando assegurar determinadas seguranças sociais, tais como acolhida e convívio.

A proteção social básica – na qual serviços como o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) são realizados nos espaços dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) – possui caráter preventivo e volta-se para garantia da inclusão social. As ações desenvolvidas objetivam, entre outros pontos, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários dos cidadãos. Esse nível de proteção social não abarca somente as desigualdades referentes à renda, ou seja, não compreende unicamente a pobreza como sendo ausência de emprego e renda, mas também abrange as desigualdades relativas a gênero, etnia, idade etc.

Já a proteção social especial, desenvolvida no âmbito dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), direciona-se para as situações em que o risco já se encontra instalado, ou seja, para as situações de alta vulnerabilidade, seja ela social ou pessoal. Os serviços de proteção social especial, que dentre os quais podem ser citados os de abrigo (de curta ou longa duração), são divididos em serviços de média e de alta complexidade. Os primeiros se voltam para as situações de “[...] direitos violados e de marginalidade cujos sujeitos ainda mantêm vínculos familiares e comunitários preservados” (PEREIRA, 2007, p. 76). Já os serviços de alta complexidade, ao contrário, se direcionam para os casos em que não há referência familiar nem comunitária.

Além dessas duas categorias de proteção, foram definidos três tipos de segurança (para atender às necessidades básicas): de sobrevivência, de acolhida e de

convívio ou vivência familiar. Nesse sentido, pode-se dizer que a família (e não necessariamente o indivíduo *per si*) assume um lugar de destaque no conjunto das ações desenvolvidas na política de assistência social – ou seja, a unidade familiar passa a ter uma centralidade.

A NOB-SUAS prevê a garantia de um salário mínimo para os idosos e os portadores de deficiência incapazes de desenvolver quaisquer atividades de cunho laborativo, que não tenham, dessa forma, condições de prover sua subsistência ou de tê-la provida por sua família. Ou seja, a referida NOB prevê a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que já estava referenciado tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LOAS.

Juntamente com o BPC, os denominados benefícios eventuais, já contidos no artigo 22 da LOAS, constituem os benefícios assistenciais da política de assistência social. Dentre os benefícios eventuais, podemos citar o auxílio por natalidade e o auxílio por morte.

O SUAS também prevê os programas contidos no artigo 24 da LOAS, tais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Tal programa é direcionado a crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce, e também voltado para a transferência monetária às famílias dos mesmos. Seu principal objetivo é o de contribuir para a erradicação do trabalho infantil, resgatando a cidadania e promoção de direitos dos usuá-

rios e a inclusão social das famílias envolvidas.¹²

Uma questão a ser aqui salientada, tendo em vista a discussão acerca da política de assistência social (com destaque para o SUAS), é a que se refere ao financiamento. Com a Constituição Federal de 1988, não houve uma integração dos recursos para as três áreas que compõem a Seguridade Social, apesar de haver a defesa de que as diversas fontes seriam integradas, juntamente com as contribuições, previstas no artigo 195, para financiar o sistema. Entretanto, o que ocorreu foi uma separação das fontes de financiamento, que tiveram uma vinculação específica.

Apesar de a Carta Constitucional referenciar que haveria um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas constituintes da Seguridade Social, o que ocorreu foi uma separação das três políticas, com leis específicas para cada uma delas. Em outros termos, mesmo após a Constituição Federal de 1988, não houve a constituição “[...] de um Ministério da Seguridade Social, conforme esperado, e as políticas de saúde, previdência e assistência social seguem geridas por ministérios e orçamentos específicos, sem a necessária e devida articulação” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 163). Ademais, cada política passou a ter o seu Fundo específico para a gestão dos recursos, a saber: o Fundo do Regime Geral da Previdência Social/INSS, o Fundo Nacional de Saúde e o Fundo Nacional da Assistência Social.

¹² Fonte: *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Um dos principais mecanismos advindos com o SUAS, relativos ao financiamento da assistência social, é o repasse automático do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais e Municipais – ou seja, o SUAS instalou o repasse fundo a fundo, e não mais por convênios, tal como ocorria.

Em relação à construção do SUAS, Yazbek (2008, p.18) salienta que “[...] os rumos e a politização dessa construção e da gestão do Sistema é que permitirão que o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas”. Neste sentido, a autora destaca que

[...] para uma avaliação da atual PNAS e do SUAS em implementação é preciso que se busque explicitar em que medida essas inegáveis conquistas vêm permitindo ou não, pelo controle democrático que a sociedade for capaz de organizar e exercer no âmbito da política de Assistência Social, a construção de direitos e a instauração (ainda que contraditória) de formas inovadoras e efetivas para políticas de inclusão social (como é o caso do SUAS) e para a Seguridade Social brasileira (YAZBEK, 2008, p. 18).

Em suma, não se pode desconsiderar o fato de que, no governo Lula, o campo da política de assistência social obteve avanços significativos no plano legal, por meio da aprovação da PNAS e do SUAS. Mas, apesar desses avanços, a referida política vem sendo cada vez mais resumida a ações pontuais, de caráter emergencial, que não promovem alterações

significativas na estrutura de desigualdade existente no Brasil.

No governo Lula, as ações prioritárias de execução orçamentária na área da assistência social podem ser relacionadas aos programas de transferência de renda, ou seja, houve um aumento dos recursos voltados para esses programas. Já os serviços socioassistenciais, defendidos na NOB-SUAS e incluídos no âmbito da proteção social básica, tiveram pouco crescimento. Portanto, para aquelas “[...] ações que, a priori, teriam maior flexibilidade, o seu financiamento é inócuo e descontínuo, como os projetos de enfrentamento da pobreza” (LIMA, 2004, p. 93-94).

Ênfase no desenvolvimento de programas de transferência de renda

A política econômica empreendida no governo Lula “[...] tem aprofundado o modelo neoliberal, com destaque ao ajuste econômico que demanda elevadas taxas de juro, de superávit primário dos recursos públicos para o pagamento de uma dívida interna e externa herdada sem precedentes” (SILVA et al., 2007, p. 127-128).

Neste sentido, discorrendo acerca dos rumos do neoliberalismo no Brasil, principalmente no governo Lula, Antunes (2005) faz a seguinte afirmação: “[...] triste o país em que um governo burguês, conduzido por Getúlio Vargas, criou, sob pressão operária, a nossa legislação social e um governo de origem operária, como o de Lula, sob pressão burguesa, pa-

rece servilmente disposto a destruí-la. Será esse o papel destinado à esquerda no século XXI?"¹³

O governo Lula apresenta fortes traços neoliberais¹⁴, adotando medidas que de certo fortalecem os interesses das elites, em detrimento da grande maioria da população. Assim é que em meio ao desenvolvimento de uma política econômica calcada em preceitos neoliberais, constata-se "[...] a conseqüente falta de espaço para o crescimento econômico consistente, para a adoção de uma política de emprego e renda, de distribuição e valorização da renda e do trabalho, para a efetivação da reforma agrária e adoção de uma Previdência Social universal" (SILVA et al, 2007, p. 128).

O governo Lula orienta-se pelos mandamentos inerentes à política neoliberal, desenvolvida mais amplamente no Brasil na década de 1990, com o governo Collor. Exemplo disso pode ser reportado à preocupação com a política econômica, bem como à tão propagada reforma do

Estado. Portanto, no âmbito do desenvolvimento das políticas sociais, este governo norteia-se pelo trinômio privatização, seletividade / focalização e descentralização. E, assim, é importante ressaltar que

[...] a assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: [...] redução e residualidade na abrangência [...]; manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico [...]; permanência de apelos e ações clientelistas [...] e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 161-162).

Logo no início de seu governo, Lula mostrou preocupação com a questão da fome – preocupação esta que o fez desenvolver o Programa Fome Zero, bastante difundido na mídia. Tal Programa, por sua vez, permaneceu estritamente no âmbito do assistencialismo, detendo um caráter essencialmente pontual, emergencial, isto é, sem contribuir para a erradicação das causas da pobreza. Após o término do Programa Fome Zero, o governo criou o Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, basicamente, passou a ter por atribuição o desenvolvimento dos programas assistenciais. Em 20 de outubro de 2003, o governo federal propôs a criação daquele que seria o carro-chefe das ações desenvolvidas pelo referido governo no campo social: justamente o Programa Bolsa-Família, que, em si, abarcou os programas Bolsa-Escola, Vale-Gás, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação (SILVA et al, 2007).

¹³ Ver a esse respeito: ANTUNES, Ricardo. **O governo Lula e a desertificação neoliberal no Brasil**. 2005. Disponível em: <http://resistir.info/brasil/r_antunes_jan05.html>.

¹⁴ De acordo com Antunes (2004), o governo de Luis Inácio Lula da Silva, ao contrário do que se esperava, não rompeu com o receituário neoliberal – tão presente nos dois mandatos de FHC. Na realidade, o que se verificou foi um processo de continuidade com o neoliberalismo. Acerca dessa continuidade, cujos traços também estão presentes nos governos Collor e FHC, consultar: ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor, FHC e Lula. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

Desse modo, o governo Lula unificou diversos benefícios no Bolsa-Família, cujo valor é irrisório, decerto insuficiente para solucionar os problemas vivenciados pelas famílias beneficiárias, assoladas pelo desemprego, pela pobreza, pela dificuldade de acesso a serviços sociais básicos, entre tantos outros.

Mesmo orientando-se pelos preceitos neoliberais, os programas sociais desenvolvidos no governo Lula não se assemelham, em termos de quantidade de beneficiários, por exemplo, aos desenvolvidos durante o governo FHC, cujo exemplo ímpar foi o Programa Comunidade Solidária. Neste aspecto, é válido salientar que os beneficiários dos programas de transferência de renda, até então, não foram alvo de preocupação dos governos, pelo menos em comparação ao de Lula. Contudo, apesar dessa constatação, as ações implementadas no âmbito desses programas não resolvem o problema da pobreza, não atuam significativamente nas causas da profunda desigualdade social vigente no país. Tendo isso em mente, pode-se dizer, portanto, que o governo Lula tenta “tapar o sol com a peneira” mediante o desenvolvimento de ações assistencialistas, que, obviamente, estão longe de resolver o problema da questão social no Brasil.

Basicamente, o governo Lula deu prosseguimento à política neoliberal, em que a intervenção do Estado no campo social pauta-se “[...] por posturas restritivas, com adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha da pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência

de Renda” (SILVA et al, 2007, p. 26). Por conseguinte, a partir da década de 1990, esses programas que consistem na transferência monetária direta do governo a famílias que possuam os requisitos previamente estabelecidos para concessão – dentre os quais ganha destaque o critério relativo à renda *per capita* – vêm sendo implantados de forma contínua por todo o país. E, dessa maneira, esses programas adquiriram centralidade no âmbito da política de assistência social.

A maior parte do orçamento da assistência social é destinada ao desenvolvimento e implementação de programas de caráter compensatório, que envolvem transferência monetária. Os programas de transferência de renda destacam-se no terreno da política social brasileira, principalmente a partir do século XXI. Assim, conforme assinala Yazbek (2008), tais programas constituem uma das faces mais importantes da política social no Brasil nos dias de hoje.

Contudo, Silva, Yazbek e Giovanni (2007) salientam que apesar de os programas de transferência de renda terem sido expandidos no governo Lula, os mesmos não surgiram nesse período. Os autores realizam considerações acerca do desenvolvimento histórico desses programas, apontando cinco momentos em relação ao debate acerca destes últimos, que se destinam “[...] a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim, consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI 2007, p. 131).

O primeiro momento data de 1991, ano em que foi aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei nº 80, de autoria do então senador Eduardo Suplicy (PT-SP), que dispunha acerca da instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Tal programa consistia, basicamente, numa “[...] renda mínima (sob a forma de impostos) para todas as pessoas residentes no país, maiores de vinte e cinco anos, que recebam rendimentos brutos mensais abaixo de um certo limite” (SOARES, 1998, p. 573). Desse modo, pode-se afirmar que a discussão em torno da renda mínima efetivou-se em meio a uma conjuntura de inúmeras transformações socioeconômicas e políticas no Brasil, com o aumento das taxas de desemprego, a desregulamentação e flexibilização dos direitos etc.

Já o segundo momento, ainda no ano de 1991, é vinculado à impulsão do debate sobre a Renda Mínima, com a proposta de que esta última seja articulada à escolarização de filhos e dependentes que possuam idade escolar.

O terceiro momento se configurou no ano de 1995, por meio de algumas experiências municipais, tais como em Campinas, Ribeirão Preto e Brasília, na implementação de uma Política de Renda Mínima.

Com relação ao quarto momento, evidencia-se a expansão dos referidos programas em âmbito federal. Foi neste momento que houve a criação do Benefício de Prestação Continuada, no ano de 1996, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso.

O quinto e último momento, já no início do mandato do presidente Lula, mais especificamente em 2003, caracteriza-se pelo desenvolvimento de ações em torno da construção do que autores chamam de uma Política Pública de Transferência de Renda.

É válido salientar que o debate acerca dos referidos programas foi paulatinamente se desenvolvendo em meio a uma conjuntura em que o âmbito social não detinha tanta importância quanto o econômico, já que a preocupação principal era para com a estabilização da economia brasileira. Assim é que o amplo desenvolvimento dos programas de transferência de renda¹⁵ pode ser vinculado a uma “[...] conjuntura socioeconômica marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, acompanhado do incremento de formas de ocupação precedentes e instáveis, sem a proteção social garantida pela previdência social” (SILVA et al, 2007, p. 132).

A intervenção estatal no campo assistencial é caracterizada por ações direcionadas a segmentos sem condições de reprodução de sua própria subsistência, devido a causas temporárias ou permanentes, e, ainda, por ações detentoras de um caráter compensatório. Tais ações, então, compõem um verdadeiro aparato de prestação de serviços aos pobres (YAZBEK, 1996). Neste aspecto, pode-se

¹⁵ O Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado no contexto do quarto momento acima referenciado, e o Bolsa Família são os dois principais programas de transferência de renda, sendo o segundo o carro-chefe das ações implementadas no campo da assistência social.

dizer que essas ações compensatórias são hoje expressas pela efetiva implantação de programas de transferência de renda, que se constituem numa transferência monetária direcionada a um contingente populacional entendido como em situação de vulnerabilidade, embora cada programa possua determinados critérios específicos de elegibilidade – critérios estes que se apresentam como restritivos e focalizados, uma vez que se centralizam na extrema pobreza. Dessa forma, não se pode falar em diminuição, ou melhor, no real enfrentamento da desigualdade, que é agravada pela excessiva concentração de renda existente no país, pelo acesso diferenciado à riqueza socialmente produzida.

Enquanto programas como o Bolsa Família garante a 8 milhões de famílias o acesso a um benefício monetário, cujo montante apresenta somente 0,3% do PIB, a política de juros do Governo Federal transfere anualmente a poucas famílias ricas uma quantia monetária equivalente a 7% do PIB. Por conta disso, torna-se muito difícil conter a desigualdade de renda e riqueza no Brasil (POCHMANN, 2007, p. 77).

A despeito da considerável expansão dos programas assistenciais, em que para a obtenção dos benefícios de transferência monetária direta é necessário sujeitar-se a comprovação da renda, não há um investimento mais amplo no que tange a ações relativas ao enfrentamento da desigualdade existente em nosso país.

Ademais, uma das principais dificuldades concernentes ao desenvolvimento dos programas de transferência de renda diz respeito à ausência de articulação

destes últimos com outros programas e políticas sociais. Ou seja, o desenvolvimento de programas de transferência de renda não é acompanhado pelo desenvolvimento e garantia de políticas sociais universais. Além disso, a própria desarticulação entre os programas de transferência de renda e “[...] uma política macroeconômica de distribuição da riqueza socialmente produzida e de geração de emprego e renda faz com que esses programas cumpram uma função meramente compensatória.” (SILVA et al, 2007, p. 216). E é justamente a essa função que os referidos programas vêm se limitando a desempenhar.

Portanto, não se verifica uma articulação sistemática com outras políticas, o que faz com que tais programas se resumam a meros mecanismos compensatórios, de alívio da pobreza, sem contribuírem de forma significativa para a melhora das condições de vida de seus beneficiários. Na realidade, o que se presencia são programas compensatórios e residuais substituindo programas e serviços sociais de caráter universal, tal como inscrito no texto constitucional. Basicamente, tais programas se resumem apenas à transferência monetária, talvez possibilitando certo aumento do consumo das famílias beneficiárias, mas decerto não atuando nas causas da pobreza. Sendo assim,

[...] é importante ressaltar que o valor monetário dos benefícios dos Programas de Transferência de Renda, em geral, extremamente baixo, portanto, insuficiente para atender necessidades básicas que ultrapassem a mera reprodução biológica das famílias, o que representa a influência da perspectiva liberal que marca esses

programas, expressa pela necessidade de a transferência monetária não desestimular as pessoas para o trabalho, transferindo valores superiores àqueles que só podem ser obtidos com o trabalho (SILVA et al, 2007, p. 213).

A centralidade assumida pelos programas de transferência de renda é inserida no conjunto dos ditames neoliberais relacionados à esfera das políticas sociais, que seriam pautadas pela privatização e seletividade/focalização¹⁶. Assim, ainda que sob o invólucro (legal) da universalidade, as políticas sociais implementadas pelo governo se direcionam a indivíduos em extrema pobreza, enquanto que os mais aquinhoados pagam pelos serviços oferecidos pelo mercado. Com isso, são considerados clientela da política de assistência social os indivíduos que estão numa situação de vulnerabilidade social, ou seja, os indigentes, os desempregados, os incapacitados para o trabalho – em suma, os que não têm condições de contribuir para a Previdência Social.

Consequentemente, o que vem orientando as ações implementadas no campo da política de assistência social são justamente os princípios da seletividade e focalização – apreendidos como sinônimos.

A seletividade se contrapõe veemente ao princípio da universalidade, na medida em que seu objetivo não é a diminuição das desigualdades sociais, com o acesso dos cidadãos aos serviços e direitos. Na realidade, o princípio da seletividade assume um lugar de destaque no âmbito da política neoliberal de desmonte dos direitos sociais universais, isto é, de restrição do princípio da universalidade inscrito na Carta Cidadã. Portanto, a seletividade tem como pressuposto a definição de critérios de elegibilidade para a escolha daqueles que se encontram aptos ao recebimento do benefício, do serviço.

Há que se mencionar o fato de a focalização não ser sinônimo da seletividade. A focalização, compreendida como sinônimo da seletividade, não atua no real enfrentamento da desigualdade social existente no país. A bem da verdade,

¹⁶ Considera-se aqui também a concepção de descentralização defendida pela política neoliberal, em que a mesma relaciona-se a uma transferência de responsabilidades. Portanto, a privatização, a descentralização e o binômio seletividade/focalização constituem o tripé neoliberal orientador do desenvolvimento de políticas sociais. De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2007, p.204), o neoliberalismo apreende a descentralização como “[...] uma possibilidade de transferência de responsabilidade da esfera do Governo Federal para os municípios, nem sempre acompanhada dos recursos necessários, ou transferência de responsabilidades para a sociedade, sob justificativa de parcerias”.

[...] a redistribuição de renda requer focalização, tanto nos ricos, cobrando mais destes, como nos pobres, redistribuindo renda para estes. Nesse sentido, qualquer política de enfrentamento à pobreza requer articulação com a política econômica; identificação dos pobres, separando os que têm condições de inserção no sistema produtivo dos que não as têm. Significa, portanto, articulação de programas compensatórios com investimento social de médio e longo prazo (SILVA et al, 2007, p. 202).

A utilização do referido binômio é usual para os preceitos defendidos pelas políticas de cunho neoliberal, mas na realidade, conforme assinala Boschetti (2003, p.86), a focalização pode ser relacionada ao princípio da universalidade, em que o objetivo dessa junção seria o de estabelecer uma diferenciação entre aqueles cidadãos “[...] que necessitam de atenção especial [...]”, com vistas a “[...] reduzir desigualdades [...]”. Em outras palavras, seria uma discriminação positiva.

Portanto, o que se constata atualmente é o predomínio de programas de caráter residual, que abarcam em sua caracterização os princípios da seletividade e focalização. A tendência é a do prevailecimento de programas de transferência de renda, com modelos residuais de proteção social. Diante disso, cabe afirmar que a atual configuração da política de assistência social não contribui para o fortalecimento do princípio da universalização dos direitos, pois a mesma se resume a mecanismos restritivos, seletivos e focalizados de tratamento da pobreza. Malgrado essas características dos programas de transferência de renda, é relevante ressaltar que

[...] não está em tela de juízo a canalização de recursos para os pobres, e sim o fato de esses programas substituírem políticas sociais mais abrangentes, sendo acompanhados pela mercantilização dos serviços e benefícios sociais, pela capitalização do setor privado via subsídios e/ou incentivos fiscais, e pela deterioração e desfinanciamento do setor público (SOARES, 2009, p. 81).

Os programas de transferência de renda são desenvolvidos numa conjuntura em que a igualdade formal convive com a extrema desigualdade social que atinge considerável contingente populacional. Igualdade formal que encontra maior expressão no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal: “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 2008).

As ações implementadas no campo da assistência social principalmente a partir do governo Lula, ou seja, os programas de transferência de renda desenvolvidos pelo governo possuem em seu conteúdo um determinado critério de pobreza, que tem na fome o seu principal parâmetro. Destarte, a noção de pobreza abarcada pelo governo Lula, que, segundo Valla (2005), pode ser remetida à concepção de pauperismo, determinará as configurações dos critérios de acesso aos programas de transferência de renda, ou seja, definirá aqueles que serão os beneficiários destes últimos.

Dessa forma, comumente, os programas de transferência de renda se direcionam a segmentos populacionais ausentes de condições de manutenção da própria sobrevivência, ou, mais precisamente, aos que vivem em condições de miséria, de pobreza extrema. A população-alvo da assistência social acaba sendo os segmentos que não dispõem de condições para garantir a própria sobrevivência, vivendo na pobreza absoluta.

E, diante desses aspectos, na medida em que as ações são direcionadas, focalizadas numa fração considerada miserável, que vive na pobreza extrema, “[...] a assistência assume caráter absolutamente

seletivo e a focalização acaba estimulando o jogo da discriminação positiva, estigmatizando e excluindo usuários a quem o direito deveria estar sendo assegurado” (BOSCHETTI, 2003, p. 83).

A concepção em torno dos direitos assistenciais como sendo seletivos, ou seja, abarcando o princípio da seletividade, faz com que a assistência social constitua um verdadeiro aparelho das classes dominantes para difundir o consenso necessário à perpetuação de sua hegemonia. Conforme assinala Pereira (1996), as ações no campo social são desenvolvidas tendo como parâmetro a rentabilidade econômica, em detrimento das necessidades sociais da população. E, assim, tais ações são orientadas pelos princípios da seletividade e focalização, e não pelo da universalidade (inscrito na Carta Constitucional de 1988).

Dessa forma, os serviços prestados no âmbito da aludida política, com destaque para os programas de transferência de renda, acabam direcionados para os que não têm condições de consumir e, no caso específico do Benefício de Prestação Continuada, por exemplo, para os que também não têm condições de produzir, segundo a ordem vigente.

Em suma, mediante o desenvolvimento de programas de transferência de renda, que diversos autores assinalam como a constituição de uma política de renda mínima no país, o Estado classifica, seleciona e analisa se determinados segmentos populacionais preenchem os requisitos necessários ao acesso aos referidos programas, o que acaba fortalecendo ainda mais os princípios da focalização e seletividade presentes nos mesmos.

Conclusão

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social adquire o status de política social integrante da seguridade social. Assim, tem-se um avanço no plano legal na esfera da assistência social, agora apreendida enquanto política pública. Mas com o avanço do ideário neoliberal ocorrem profundos desmontes no campo social – aí incluso o da assistência social. Fato que, a propósito, irá retroceder o avanço anteriormente obtido.

Em outras palavras, o processo de institucionalização da assistência social no âmbito do direito tem como marco o seu reconhecimento enquanto política pública. Todavia, apesar desse avanço no plano legal, não se pode desconsiderar os retrocessos no campo social provocados pelos preceitos neoliberais.

O governo Lula é desenvolvido em meio a esses preceitos, com destaque para o campo social. No caso específico da assistência, muitos foram os avanços legais, como a elaboração da PNAS e o desenvolvimento do SUAS, em processo de consolidação. No entanto, o que caracteriza as ações do governo na esfera da referida política é o desenvolvimento dos programas de transferência de renda.

Assim, a principal característica da assistência social na atualidade é a predominância dos programas de transferência de renda, cujo foco de atenção debruça-se sobre determinados segmentos populacionais. Tais programas estão imersos

nos princípios da seletividade e focalização, e não no da universalidade, que inspirou o conceito de seguridade social inscrito na Constituição de 1988.

Destarte, pode-se dizer que a principal configuração assumida pela política de assistência social na atualidade é justamente a da expansão de programas de transferência monetária aos beneficiários.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **O governo Lula e a desertificação neoliberal no Brasil**. 2005. Disponível em:

<http://resistir.info/brasil/r_antunes_jan05.html>. Acesso em: mar. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

_____. Política Nacional de Assistência Social, 2004.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2.ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: nov. 2009.

DEDECA, Claudio Salvadori. Anos 1990: a estabilidade com desigualdade. In: RAMALHO, J. R. & SANTANA, M. A. (Org.). **Além da fábrica**. São Paulo: Boitempo, 2003.

LIMA, A. M. de L. D. Os desafios para a construção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. In: CARNEIRO, C.; COSTA, B. (orgs.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000. Cap. 7.

_____. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**, Brasília, n. 20, 2007.

POCHANN, M. Gasto Social, o nível de emprego e a desigualdade de renda do

trabalho no Brasil. In: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo/ RLS, 2007.

SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. EELAN/UFRJ, 1998. Cap. 2.

_____. O público e o privado na análise da questão social brasileira. In: HEIMANN, L. S.; IBANHEZ, L. C.; BARBOZA, R. (Orgs.). **O público e o privado na saúde**. São Paulo: Hucitec, 2005. Cap. 3.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Questões da Nossa Época, 78).

SPOSATI, A. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

STOTZ, Eduardo Navarro. Pobreza e capitalismo. In: VALLA, V. V.; STOTZ, E. N.; ALGEBAILLE, E. B. (Org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VALLA, Victor Vicent. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, V. V.; STOTZ, E. N.; ALGEBAILLE, E. B. (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996, p. 35-81.

_____. Estado e Políticas Sociais. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro v. 18, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/view/39>>. Acesso em: dez. 2009.