

## SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: MODELO, DILEMAS E DESAFIOS

Maria Carmelita Yazbek<sup>1</sup>

Estas reflexões colocam em questão alguns dos dilemas, desafios e perspectivas que se apresentam para as políticas de Proteção Social brasileiras, neste início de século XXI, com ênfase nas ações voltadas ao enfrentamento da desigualdade social e da pobreza, nos atuais cenários e tendências de transformações societárias que caracterizam o capitalismo contemporâneo, especialmente em sua periferia.

Em uma rápida introdução histórica e conceitual, cabe inicialmente assinalar que, de uma forma geral, não encontramos sociedades humanas que não tenham desenvolvido alguma forma de proteção aos seus membros mais vulneráveis. Seja de modo mais simples, através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como a família, por exemplo, ou com altos níveis de sofisticação organizacional e de especialização, diferentes formas de proteção social emergem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades “como processo recorrente e universal.”

Para Giovanni (1998:10) constituem sistemas de proteção social *as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações.*

Apesar das variações históricas e culturais, é preciso não perder de vista que é nos primórdios da industrialização, quando a *questão social*<sup>2</sup> se explicita pela primeira vez, que se transformam radicalmente os mecanismos de proteção social dos indivíduos,

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Professora no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP

<sup>2</sup> A expressão “questão social” surge, na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta do fenômeno do pauperismo que caracteriza a emergente classe trabalhadora. Robert Castel (2000) assinala alguns autores como E. Buret e A. Villeneuve-Bargemont que a utilizam. Do ponto de vista histórico a questão social vincula-se estreitamente à exploração do trabalho. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à essa exploração.

desenvolvidos até então, principalmente pelas famílias, ordens religiosas e comunidades, por meio de regimes de obrigações pessoais<sup>3</sup>.

Para Sposati, (2009:21) o sentido de Proteção supõe antes de tudo, um caráter preservacionista e de defesa da vida, dos direitos humanos e sociais e da dignidade humana.

Como sabemos, no início da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França, vai ocorrer uma pauperização massiva dos primeiros trabalhadores das concentrações industriais. Sem dúvida, o empobrecimento desse primeiro proletariado, na Europa Ocidental, vai ser uma característica imediata do iniciante processo de industrialização e traz consigo um enorme custo social. Trata-se de uma superpopulação predominantemente urbana, flutuante, miserável, cortada de seus vínculos rurais, que mora precariamente em ruelas miseráveis enfrentando problemas de toda ordem conforme é possível constatar em estudos sobre as primeiras cidades industriais do século XIX.<sup>4</sup> Nesse contexto, de grandes problemas urbanos, emergem novas formas de sociabilidade, resultantes da expansão de relações impessoais, da exploração intensiva da força de trabalho, da aceleração de seu tempo e ritmo, com a redução do período de repouso.

Aos poucos, esse primeiro proletariado vai se organizando como classe trabalhadora (em sindicatos e partidos proletários), como movimento operário, com suas lutas, reivindicando e alcançando melhores condições de trabalho e proteção social. Através de sua ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda política e colocando em evidência que a sua pobreza era resultante da forma de estruturação da emergente sociedade capitalista. As desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho desses

---

<sup>3</sup> É bom lembrar que a assistência aos pobres nas sociedades pré- capitalistas era em geral acompanhada de medidas disciplinares repressivas e objetivavam manter a ordem social e punir a vagabundagem. Destacam - se, no período que antecedeu a Revolução Industrial as leis inglesas – Leis dos Pobres que datam do século XIV “constituíam um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias” (Pereira, 2008: 62)

<sup>4</sup> Ver a esse respeito o trabalho de Maria Stella M. Bresciani: *Londres e Paris no Século XIX: o Espetáculo da pobreza*. São Paulo, Brasiliense, 2004 (10ª reimpressão da 1ª edição de 1982).

trabalhadores. Nesse contexto, e com o desenvolvimento da industrialização e urbanização são institucionalizados no âmbito do Estado mecanismos complementares ao aparato familiar, religioso e comunitário de proteção social, até então vigente, configurando a emergência da Política Social nas sociedades industrializadas.

As lutas por direitos sociais forjam o avanço de democracias liberais levando o Estado a envolver-se progressivamente, numa abordagem pública da questão, constituindo novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social. O que se deseja assinalar é que de modo geral, as abordagens estatais da questão social se estruturam a partir da forma de organização da sociedade capitalista e dos conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação, e “das formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.” (Chiachio, 2006:13)

Robert Castel (2000) vai afirmar que é a partir do reconhecimento, do valor do trabalho e da organização da sociedade salarial que vai se constituir a moderna Seguridade Social, com garantias contra os principais riscos da existência como, por exemplo, a doença, a velhice sem pecúlio, acidentes e contingências.

Obviamente, essa construção vai se efetivar em longo processo e vai se expressar em diferentes tendências que vão do predomínio do pensamento liberal de meados do século XIX, até a 3ª década do século XX quando emergem as perspectivas keynesianas e social democratas que propõem um Estado intervencionista no campo social e econômico, como demonstraram Behring & Boschetti (2006).

Ampliam-se a partir daí as instituições destinadas à Proteção Social, especialmente nas sociedades capitalistas européias, particularmente a partir das três primeiras décadas do século passado.

“O traço mais marcante e fundamental destas configurações é o fato *dos serviços de proteção social*<sup>5</sup> serem implantados e geridos pelo Estado. (...) Assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção

---

<sup>5</sup> Grifo nosso

social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. É importante frisar que estas políticas integram um campo próprio de relações que envolvem, além da participação de instituições especializadas, outros agentes e processos extremamente complexos, sempre permeados pela incerteza.” (Giovanni, 1998: 11)

Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem estar dos cidadãos. Assim sendo, o Sistema protetivo de uma sociedade permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. E é dessa forma que as políticas públicas voltam-se para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado. Assim sendo conforme Jaccoud, “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais.” (Jaccoud, 2009:58)

Para Castel (2005: 92), a proteção social é condição para construir uma “*sociedade de semelhantes*: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído” Para o autor ser protegido do ponto de vista social é dispor , de direito, das condições sociais mínimas para ter independência.

No século XX, a partir da crise econômica de 1929, e seguindo as idéias de Keynes<sup>6</sup>, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais e tem início assim a experiência histórica de um Estado intervencionista que vai efetivar um pacto entre interesses do capital e dos trabalhadores: o chamado consenso pós- guerra. Ou seja,

(...) “os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. (...) A forma criada para proteger os cidadãos desses

---

<sup>6</sup> O modelo keynesiano é o conjunto de contribuições de J. M. Keynes, no âmbito da economia e da intervenção do Estado como agente essencialmente regulador. Sua influência seria decisiva para a constituição de um novo modelo de Estado que viria a designar-se, após a 2ª Guerra de estado Providência ou de Bem Estar.

movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi a assunção pelo Estado, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens.” (Viana, 2008: 647)

Nessa perspectiva as políticas keynesianas buscam gerar pleno emprego, criar políticas e serviços sociais tendo em vista a criação de demanda e a ampliação do mercado de consumo.

Nesse sentido o Estado de Bem Estar Social,

“com suas políticas; seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico profissional é parte integral do sistema capitalista. Isso que dizer que ele, como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social (...) tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado” (Pereira: 2008:87) <sup>7</sup>

Após a 2ª Guerra Mundial o Estado de Bem Estar Social consolida-se no continente europeu. O Plano Beveridge (1942) na Inglaterra serviu de base para o sistema de proteção social britânico e de vários países europeus. A base desse sistema foi a noção de Seguridade Social entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências.<sup>8</sup>

O Plano<sup>9</sup>, assim resumia seus objetivos:

“O Plano de Seguridade Social é (...) fundamentalmente um meio de redistribuir a renda, priorizando as necessidades mais urgentes e fazendo o melhor uso possível dos recursos disponíveis (que) só pode ser levado a cabo por uma concentrada determinação da democracia britânica para libertar-se de uma vez por todas do

---

<sup>7</sup> Pereira (2008) aborda o *Welfare State* como um “fenômeno histórico específico” no qual a Política Social se tornou um meio possível e legitimado de concretização de direitos sociais de cidadania.

<sup>8</sup> Antes, no final do século XIX (em 1883) Otto Von Bismark criara na Alemanha o Seguro Social.

<sup>9</sup> Social Insurance and Allied Services, Report by Sir Willian Beveridge. Presented to Parliament by Command of His Majesty, November, 1942.

escândalo da indigência física para a qual não existe justificativa nem econômica nem moral (...). A prevenção da miséria, a diminuição e o alívio das enfermidades – objetivo especial dos serviços sociais – constituem de fato, interesse comum a todos os cidadãos.”

Em síntese, o Estado de Bem Estar Social, apesar de se expressar em diferentes modelos e regimes<sup>10</sup>, caracterizou-se de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. “Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie”. (Silva, 2004: 56). Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem estar dos cidadãos.

Conforme Vianna (1998) o conceito de Estado de Bem-Estar Social tem incorporada a idéia de que a sociedade se solidariza quando o indivíduo não consegue suprir seu sustento.

“Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito - de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria - deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento” (1998:11)

Cabe assinalar o caráter histórico e político dos sistemas de proteção social que não são apenas respostas automáticas às necessidades de diferentes sociedades, “mas representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças no interior das sociedades, buscam incessantemente responder a pelo menos três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de Proteção?” (Silva, Yazbek, Giovanni, 2008:16) É nesse sentido que “se pode compreender que o surgimento do modelo de proteção

---

<sup>10</sup> Para aprofundamento sobre a natureza, características, finalidades e Regimes de Bem Estar Social ler SILVA, Ademir Alves da. *A gestão da Seguridade Social brasileira: entre a Política Pública e o Mercado*. São Paulo, Cortez, 2008

universal representado pela seguridade social não substituiu o modelo anterior do seguro social”

Para Mishra (1990) esse Estado Social, supõe alto e estável nível de emprego, serviços sociais universais como saúde, educação, segurança social, habitação e um conjunto de serviços pessoais além de uma rede de segurança de assistência social.

A partir dos anos 70 do século XX, porém, surgem persistentes dúvidas quanto à viabilidade econômica de um Estado de Bem Estar universalista, com influência beveridgiana e keynesiana. A crise econômica dos anos 1970, o “choque do petróleo”, e as reestruturações do processo de acumulação do capital globalizado, entre as quais se destacam as inovações tecnológicas e informacionais, que alteraram as relações de trabalho, gerando desemprego, como resultado da eliminação de postos de trabalho, são implementadas ao longo das décadas subseqüentes. O aumento da inflação, a redução do crescimento econômico, a elevada intervenção do Estado na vida econômica caracterizam esse período.

As modificações do emprego estrutural, a segmentação dos trabalhadores em estruturas ocupacionais cada vez mais complexas e a expansão dos serviços trazem desestabilização da ordem do trabalho, sua precarização e insegurança à ordem do mercado e assim sendo, o sistema de proteções e garantias que se vincularam ao emprego inicia um processo de alterações, assumindo novas características.

Para Castel, “a instabilidade do emprego vai substituir a estabilidade do emprego como regime dominante da organização do trabalho (...) e este é sem dúvida o desafio mais grave que se apresenta hoje. Talvez mais grave que o desemprego.” (Castel, 2000:249-250) Essa situação coloca o trabalho em condição de grande vulnerabilidade, exatamente pela ruptura entre trabalho e proteção social. Para o autor o aumento do desemprego, encontra-se acompanhado do aumento da pobreza, que se amplia com trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho.

Outros autores ao analisar esse ponto de inflexão nas relações capitalistas trazem análises explicativas do desemprego sob a ótica do fim do trabalho. Um exemplo

significativo nessa direção é o trabalho de Gorz (1987) “Adeus ao Proletariado”<sup>11</sup> que problematizou o desemprego como expressão do esgotamento da sociedade do trabalho.

Outros fatores, particularmente nos países de capitalismo avançado, assim como as mudanças demográficas (envelhecimento e alteração nos padrões familiares), a intensificação dos movimentos migratórios, vêm atuando no agravamento do quadro.

Nessas condições históricas, de reorganização econômica e política da maioria dos países capitalistas, de emergência de novas manifestações e expressões da Questão Social, alteram-se as experiências contemporâneas dos sistemas de proteção social. O Estado, como instituição reguladora dessas relações passa também por transformações importantes. Uma delas é a perspectiva de redução de sua ação reguladora na esfera social. Para Robert Castel (1998: 422-33), em uma sociedade que cada vez mais se desagrega, em termos de solidariedade social, entre as mudanças na intervenção do Estado está a emergência das denominadas “políticas de inserção”<sup>12</sup>, que obedecem a uma lógica de focalização e de discriminação positiva focalizando os programas sociais nos segmentos mais empobrecidos da população (os “válidos invalidados” pela conjuntura). Estas políticas, além de corrigirem as “falhas do mercado” constituem instrumentos estratégicos para a promoção da redistribuição da riqueza social mediante a inclusão social por diversas vias, como a provisão de bens e serviços, provisão de benefícios monetários e cobertura de necessidades sociais, entre outras.

Nessa conjuntura ressurgem processos de (re)mercantilização de direitos sociais e fortalece-se a defesa da tese de que cada indivíduo é responsável por seu bem estar. Assim o Estado passa à defesa de alternativas que envolvem a família, as organizações

---

<sup>11</sup> Trata-se do livro: Adeus ao Proletariado – para além do socialismo. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1987.

<sup>12</sup> Castel (1997: 27- 28) reconhece que as políticas de Inserção “apresentam o mérito incontestável de não se resignar ao abandono definitivo de novas populações colocadas pela crise em situação de inutilidade social. [...] mas são estratégias limitadas no tempo, a fim de ajudar a passar o mau momento da crise esperando a retomada de regulações melhor adaptadas ao novo cenário econômico [...]”. Com o passar dos anos, no entanto, “as avaliações que se podem fazer, hoje, dessas políticas mostram que essas situações foram instaladas e que o provisório se tornou um regime permanente.”



sociais e a comunidade em geral. Ressurgem argumentos de ordem moral contrapondo-se aos sistemas de “excessiva” proteção social, que gerariam dependência e não resolveriam os problemas dos “inadaptados” à vida social. Assim sendo, as propostas neoliberais em relação ao papel do Estado na esfera da Proteção Social são propostas reducionistas, voltadas apenas para

“situações extremas, portanto com alto grau de seletividade e direcionadas aos estritamente pobres através de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à justiça e à igualdade. Ou seja: é uma política social que passa a ser pensada apenas para complementar o que não se conseguiu via mercado ou ainda através de recursos familiares e/ou da comunidade” (Shons, 1995:2).

Por outro lado, recolocam-se em cena práticas filantrópicas e de benemerência, ganhando relevância o *nonprofit sector* como expressão da transferência à sociedade de respostas às seqüelas da questão social. Observa-se a emergência de políticas de inserção focalizadas e seletivas para as populações mais pobres (os invalidados pela conjuntura), em detrimento de políticas universalizadas para todos os cidadãos. (Cf Yazbek, 2008:88) O Estado apela às parcerias com o setor privado (entidades sociais, organizações não governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais entre outras) num processo de construção de um sistema misto de Proteção Social que se caracteriza pela intersecção do público com o privado<sup>13</sup>.

Apesar do importante papel que os mecanismos públicos de Proteção Social continuam a desempenhar nesse processo, o sistema misto traz consigo uma nova filosofia e uma requalificação das intervenções do setor privado (Terceiro Setor) e de seus agentes, no Bem Estar Social.

Cabe lembrar que, a perspectiva universalizadora, a profissionalidade e a intervenção especializada como "modelo de ação competente" que se tornaram componentes

---

<sup>13</sup> Como demonstrado no início do texto, a participação da sociedade civil no enfrentamento às mazelas da questão social é tão antiga quanto o próprio sistema que a origina, contudo, o fenômeno explicitado diz respeito a uma construção histórica específica, onde a transferência das responsabilidades estatais pelo enfrentamento das expressões da questão social passa a ser vertente estruturante do novo modo de acumulação: o neoliberalismo. Nesse sentido é importante consultar: Montañó, Carlos. *Terceiro Setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social*, São Paulo: Cortez, 2003(2ª.ed), e, Behring, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

fundamentais das políticas de bem estar no *Welfare* contemporâneo, são questionadas nesse processo que questiona estes componentes e valoriza a colaboração entre solidariedade e profissionalidade, aspecto que "parecia irreconciliável com los parámetros del Estado de Bienestar" abrindo "novas perspectivas para la articulación de lo público y lo privado" (Roca, 1992: 115)

É bom lembrar também que a filantropia neste contexto se apresenta com novas faces estratégicas e com um discurso atualizado na defesa da qualidade dos bens e serviços oferecidos, parecendo ganhar atualidade uma perspectiva "modernizadora", sobretudo na dimensão gestonária de um número crescente de instituições do campo filantrópico. Os conceitos de amor ao próximo, de benemerência e de assistencialismo, passam a fazer parte da tradição de uma "antiga filantropia" que vai defrontar-se com a "moderna filantropia" solidária do Terceiro Setor.

Na contemporaneidade, sobretudo os países do espaço europeu enfrentam, não sem resistências, mudanças, em seus sistemas protetivos. Como afirma Robert Castel "o edifício de proteções montado no quadro da sociedade salarial fissurou-se, e que ele continua a esboroar-se sob golpes trazidos pela hegemonia crescente do mercado." (Castel, 2005:93)

## **1 - A Proteção Social no Brasil**

No caso brasileiro, a experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram historicamente, para os trabalhadores a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Desse modo, até fins do século XIX, ganharam corpo obras sociais e filantrópicas, ações de ordens religiosas e redes de solidariedade e familiares (famílias extensas de vários tipos) que deram lugar a práticas sociais ligadas à sobrevivência sem o recurso ao "mercado" <sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> A respeito ver: COSTA, Suely Gomes da. *Pau para toda obra. Reprodução da Força de Trabalho e do Padrão Natural de Pobreza, Brasil, século XVI a XIX*. Comunicação apresentada no I Seminário dos Países do Cone Sul sobre Políticas Sociais, Propostas e Práticas. ICWS, Porto Alegre, 1990.

- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho*. In Desigualdade e Questão Social. São Paulo, Educ. 2008 (3ª edição)

De modo geral o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro assim como dos países latino-americanos, foi bem diverso daquele observado nos países europeus, pois as peculiaridades da sociedade brasileira, de sua formação histórica e de suas dificuldades em adiar permanentemente a modernidade democrática, pesaram fortemente nesse processo. Assim sendo, o acesso a bens e serviços sociais e caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado.

Com a emergência do processo de industrialização no país temos: - de um lado, a incorporação por parte da fábrica, de alguns mecanismos na esfera da reprodução social, como criação de vilas operárias “recriando velhos mecanismos de proteção e dependência. Serviços de apoio material e social prestados em torno da fábrica irão ensaiar a superação da lógica do trabalho por conta própria, aprimorar a cultura do trabalho e fornecer elementos para uma nova socialização dos trabalhadores.” (COSTA, 1993: 50) De outro lado, observa-se os primórdios da construção de um sistema de proteção social no Brasil, que tem início em 1923 com a Lei Eloi Chaves, uma legislação precursora de um sistema protetivo na esfera pública, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).

Mas, é na primeira metade dos anos de 1930, que a questão social se inscreve no pensamento dominante como legítima, expressando o processo de “formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (Iamamoto, 1995; 77 – 10ª ed.) Durante essa década são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social.

A partir de 1930 observa-se o surgimento de um conjunto de iniciativas tanto no âmbito da criação de órgãos gestores de políticas sociais como na formulação de uma legislação trabalhista. É neste período que situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT 1943), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista.

Com essas medidas, o Estado objetivava manter a estabilidade, administrando a questão social, buscando diminuir desigualdades e garantir alguns direitos sociais,

embora o país não tenha alcançado a institucionalidade de um Estado de Bem Estar Social.

Em síntese, o Estado brasileiro desenvolvendo acordos de interesse do capital e dos trabalhadores nos mais diversos setores da vida nacional, opta, pela via do Seguro Social. O sistema de proteção nesse período é seletivo e distante de um padrão universalista. “Considerada legítima pelo Estado, a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país. A partir do Estado Novo (Getúlio Vargas - 1937-1945) as políticas sociais se desenvolvem, de forma crescente como resposta às necessidades do processo de industrialização”. (Yazbek, 2008: 89/90)

Para responder às pressões das novas forças sociais urbanas o Estado desenvolve esforços reformadores e neste cenário, o sistema protetivo brasileiro, se dualiza: de um lado, desenvolve-se fortemente apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, particularmente do mercado formal de trabalho, e de outro vai destinar aos mais pobres, trabalhadores de um mercado informal, um "modelo de regulação pela benemerência" (Sposati, 1994; 8).<sup>15</sup>

Assim, pela legislação trabalhista, a classe trabalhadora tem garantidos alguns direitos básicos como: a regulamentação da jornada de trabalho, o repouso remunerado, as férias, o trabalho feminino e dos “menores”.<sup>16</sup>

Para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado, restam as obras sociais e filantrópicas que se mantêm através de uma rede burocrática e clientelista, fortemente apoiada pela filantropia e desenvolvida por meio de iniciativas

---

<sup>15</sup>Em 1942 o governo brasileiro cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com a finalidade de prestar serviços sociais às famílias dos expedicionários brasileiros. Terminada a Guerra, a LBA se volta para a Assistência à maternidade e à infância e já nesse momento se inicia a política de convênios com as "beneméritas" instituições sociais, e, que está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a Filantropia e com a benemerência. “Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas da outras” (Mestriner: 2001:14). O caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

<sup>16</sup> Entre 1930 e 1937 são criadas instituições prestadoras de serviço sociais como o Departamento de Assistência Social do Estado de São Paulo, subordinado à Secretaria de Justiça e Negócios Interiores, ao qual coube a estruturação dos Serviços Sociais de Menores, desvalidos, trabalhadores e egressos de Reformatórios, Penitenciárias e Hospitais, e Consultoria Jurídica do Serviço Social.

institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos. "O isolamento dos "desajustados" em espaços educativos e corretivos constituía estratégia segura para a manutenção 'pacífica' da parte sadia da sociedade." (Adorno, 1990:9) Portanto, o que se observa é que historicamente a Proteção Social brasileira vai se estruturando, parte vinculada à proteção ao trabalho formal e parte acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

A inserção seletiva no sistema protetivo, segundo critérios de mérito vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que **"para os pobres qualquer coisa basta"**. Dessa forma o Estado não apenas incentiva a benemerência, mas passa a ser responsável por ela, regulando-a através do CNSS (criado em 1938) mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias. (cf. Mestriner, 2001) Portanto, o que se observa é que historicamente a Proteção Social no país vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

A partir de 1937, com a implantação da ditadura Vargas no país, o Estado (Estado Novo) amplia suas medidas de proteção ao trabalhador, ao mesmo tempo em que intervém no movimento sindical através de uma legislação que objetivava o controle rigoroso das organizações dos trabalhadores.

Em 1945 o país volta ao regime democrático, conservando características do populismo do período ditatorial de Vargas (1937-1945). Neste quadro, se verifica a emergência de novas forças sociais na vida nacional. Cresce a população urbana formada pelo proletariado industrial e também por trabalhadores braçais não integrados ao setor industrial, empregados dos serviços públicos, operários de pequenas oficinas e do setor terciário, trabalhadores por conta própria, entre outros. Crescem pressões sobre o Estado para ampliação de serviços sociais.

A década de 1950 teve como característica o investimento estatal em políticas desenvolvimentistas e a busca do crescimento econômico. A intervenção planejada do Estado nos processos voltados ao desenvolvimento social e econômico impulsionou a criação e a expansão de novas empresas estatais. A ideologia desenvolvimentista apoiava-se na tese de que o atraso dos países do Terceiro Mundo era consequência de seu precário sistema industrial e de suas insuficiências tecnológicas.

O início da década de 1960 acirra as contradições do capitalismo periférico trazendo consigo o golpe militar e a instalação do Estado autoritário. A opção pelo crescimento econômico acelerado, a partir de fontes de investimento externas, como base do desenvolvimento, abriu o país ao capital monopolista. O Estado amplia seu nível de intervenção, tornando-se o eixo político da recomposição do poder burguês, com a implantação de novas estratégias de desenvolvimento concentradoras de capital, intensificando o nível de exploração da classe operária. A desigualdade social se acentua em um clima repressivo e autoritário. Nesse contexto desenvolvimentista as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional.

Com a expansão do capitalismo monopolista ocorrem mudanças, que vão se efetivar durante as décadas de 1960 e 1970, no sentido de expansão e modernização do sistema de proteção social do país. Trata-se de um processo de modernização conservadora, pois essas mudanças não significaram uma ruptura com os padrões meritocráticos prevalecentes até então, mas nesse período, por exemplo, o INPS incorporou novos segurados, expandiu a assistência médica previdenciária e criou em 1974 a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda. Ainda nesse período houve a criação de novos mecanismos de poupança compulsória através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e posteriormente o PIS/ PASEP. Foram criados também: o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural), o Sistema Financeiro de Habitação, os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) entre outros, além do Ministério da

Previdência e Assistência Social (MPAS) que incluiu no novo sistema a Legião Brasileira de Assistência - LBA e a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM.

Dessa forma, a questão social durante o regime militar, passa a ser tratada através do binômio Repressão / Assistência, subordinada aos preceitos da segurança nacional e das exigências da acumulação monopolista (Cf. Yamamoto: 1982: 85).

A partir de meados de 1970 observa-se um avanço organizativo da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e pela retomada do Estado Democrático de Direito. O movimento sindical crescentemente se fortalece e aos poucos renascem organizações populares e associações comunitárias vinculadas a setores progressistas da Igreja Católica. Esses movimentos sociais demonstram um nível de consciência e capacidade de organização em comunidades eclesiais de base (CEBs), sindicatos, organizações profissionais liberais, meios universitários, Igreja e imprensa. Expressam-se em greves, reivindicações coletivas, movimentos contra a carestia, movimento por eleição direta para a Presidência da República, pelo respeito a direitos humanos, entre vários outros.

“Na esteira desse processo, as forças oposicionistas foram pontilhando uma extensa agenda política, econômica e social de mudanças. Na primeira metade dos anos 80, já era possível identificar os contornos de um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. A construção de um efetivo Estado Social, universal e equânime, era um dos cerne desse projeto.” (Fagnani, 2005:88)

A Assembléia Nacional Constituinte<sup>17</sup>, concentrou esforços na direção de ampliar a intervenção social do Estado garantindo e criando mecanismos de viabilização de direitos civis, políticos e sociais.

Assim sendo, com a Constituição de 1988 são colocadas novas bases para o atual Sistema de Proteção Social brasileiro com o reconhecimento de direitos sociais das classes subalternizadas em nossa sociedade. Trata-se de uma profunda inflexão, trazendo a ampliação do campo da proteção social e dos direitos sociais, ou como afirmou Sposati (2009): “ao afiançar direitos humanos e sociais como responsabilidade

---

<sup>17</sup> Convocada pela EC nº 26, de 1985 e instalada no dia 1 de fevereiro de 1987.

pública e estatal, essa Constituição operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda pública um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual”.

A noção de Seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais. Assim sendo, a Seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto. Destaca-se nessa cobertura a Assistência Social como expressão plenamente **inovadora**, no âmbito da Proteção Social não contributiva, pelo reconhecimento de direitos de seus usuários nos marcos jurídicos da cidadania. Nesse sentido, amplia o processo civilizatório da sociedade brasileira. “Trata-se de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que até então vigorou no país”. (Sposati, 2009: 19)

Alguns aspectos, entre outros devem ser destacados entre as inovações constitucionais em relação ao sistema protetivo brasileiro onde está inserido o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (artigo 203 da Constituição): a centralidade da responsabilidade do Estado na regulação, normatização, proposição e implementação das políticas públicas no âmbito da proteção social; a proposta de descentralização e participação da sociedade nas decisões democráticas relacionadas ao controle das políticas sociais.

A perspectiva de articular e integrar políticas também emerge nesse contexto.<sup>18</sup> Para estudo do IPEA <sup>19</sup> a Constituição de 1988 redesenha “de forma radical o sistema brasileiro de Proteção Social, afastando-o do modelo meritocrático- conservador e

---

<sup>18</sup> Um exemplo dessa perspectiva é o parágrafo único do artigo 2º da LOAS – Lei 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social, de 7 de dezembro de 1993) que afirma: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.”

<sup>19</sup> Ver CASTRO, Jorge Abrahão e RIBEIRO, José Aparecido. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: Conquistas e Desafios. In Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: Vinte Anos da Constituição federal. Brasília, IPEA, v. 17, 2009.



aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado”.

É necessário, porém ressaltar o fato de que a Constituição Brasileira é promulgada em uma conjuntura dramática, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social no país, que vê crescer sua situação de endividamento (que cresce 61% nos anos 80); que se insere em um momento histórico de ruptura do “pacto keynesiano”, pois “a articulação: trabalho, direitos e proteção social pública que configurou os padrões de regulação sócio estatal do *Welfare State*, cuja institucionalidade sequer alcançamos está em mudança. (no mundo europeu)

Na raiz dessas modificações está a indagação sobre a compatibilidade (ou não) entre Direitos, Políticas Sociais e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista,

Ou seja, é na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionada pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais, enfrentando a “rearticulação do bloco conservador” com a eleição de Fernando Collor que busca de diversas formas obstruir a realização dos novos direitos constitucionais (cf. IPEA, 2009) que devemos **situar o início do processo de construção da Seguridade Social brasileira, sem dúvida a base do novo Sistema de Proteção Social no país. A Seguridade abriga três políticas de Proteção: saúde, previdência e assistência social.**

O que se constata, é que no país, a via da insegurança e vulnerabilização do trabalho conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora e refilantropizadora<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A categoria “refilantropização” é uma categoria que temos utilizado desde início dos anos 1990 para designar uma das principais estratégias de implementação do neoliberalismo nos países de capitalismo periférico. Consiste em liberar o Estado de suas responsabilidades no enfrentamento das expressões da questão social transferindo-as à sociedade civil que é incentivada a reorganizar-se e modernizar-se através de novos mecanismos de gestão social para suas entidades e organizações amparadas por uma nova legislação na área, agora denominada de Terceiro Setor.

Trata-se de um contexto em que a Seguridade Social brasileira enfrenta profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional onde o social subordina-se às políticas de estabilização da economia com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora.<sup>21</sup>

Em síntese, se a Constituição Federal cria uma nova arquitetura institucional e ético/política para a Proteção Social brasileira, é também objeto de esvaziamentos e desqualificações em seu processo de implantação no país. Contexto em que ocorre a despolitização e a refilantropização do enfrentamento da questão social brasileira.

A busca da estabilização da economia e do equilíbrio orçamentário e fiscal a partir do Plano Real leva, no período dos governos de FHC (1995-1998 e 1999- 2002) a resultados pouco favoráveis para a Proteção Social na esfera pública estatal. O ambiente é de desacertos e tensões entre a adequação ao ambiente neoliberal e as reformas sociais exigidas constitucionalmente

Aos poucos, o Sistema protetivo vai se adensando e ganhando visibilidade especialmente no âmbito **da Proteção Social não contributiva**

---

Nesse contexto, as entidades tradicionais irão deparar-se com a emergência de uma nova geração de entidades, que amparadas no voluntarismo, atendem aos apelos do Estado para se responsabilizar pela questão social.

<sup>21</sup> Com o *impeachment* de Collor o processo de regulamentação das propostas constitucionais para a área social é retomado (governo Itamar Franco), mas com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso e a Medida Provisória nº 813 de 01/01/1995, mantém-se a direção neoliberal para a política social. Esta medida, que extingue o Ministério do Bem Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência – LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA sem uma proposta clara de reordenamento de seus serviços, fragmenta as ações da assistência social em vários Ministérios e traz a idéia de que “o Estado não deve ser mais o grande patrocinador do bem estar social, cabendo à sociedade (família, comunidades, associações voluntárias) e à iniciativa privada empresarial, ponderável parcela de participação no processo de provisão social.” (Pereira, 1995: 147)

Na Medida, que se faz à "margem" da LOAS, o governo apresenta o Programa Comunidade Solidária como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país. Como ação social paralela, o Programa, de grande apelo simbólico, enfatiza ações focalizadas em "bolsões de pobreza", direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres e

"longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas." (Telles, 1998:19)

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 que unificou a política de combate à Fome com as Políticas de Transferência de Renda e de Assistência Social foi um significativo passo na direção de unificar um conjunto de iniciativas da Proteção Social brasileira.

Um exame das características da Proteção Social brasileira neste início de milênio, privilegiando a análise de ações emblemáticas no campo do enfrentamento da pobreza e da desigualdade, desenvolvidas, sobretudo no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, particularmente na área da Assistência Social, da Segurança Alimentar e da Transferência de Renda, vai nos mostrar um processo de consolidação das ações protetivas no país.

Sem dúvida, nos anos recentes, Programas de Transferência de Renda, com destaque para o Programa Bolsa Família, a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a formulação da Política Nacional de Assistência Social com a criação do Sistema Único de Assistência Social, alcançaram grande centralidade no Sistema Brasileiro de Proteção Social.

### **Assistência Social**

Em outubro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate coletivo, a Política Nacional de Assistência Social em vigor, que apresenta o (re) desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

Nessa direção, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS buscou incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que diz respeito à efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Em 2010 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome investiu 40 bilhões de reais para operacionalização de suas Políticas. Para o Fundo Nacional de

Assistência Social o orçamento foi de R\$ 24.004.001.722,00 (vinte quatro bilhões, quatro milhões, um mil e setecentos e vinte dois reais).

Esse investimento de 2010 se subdivide em despesas obrigatórias e despesas discricionárias, sendo elas: a Assistência Social como Política de Estado com seu Sistema Único de Assistência Social em funcionamento (com quase 7 mil Centros de Referência – CRAS, implantados e co- financiados pelo MDS e seus 2000 Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS em fins de 2010); seus principais benefícios, programas e serviços são: Benefício de Prestação Continuada com 3.4 milhões de beneficiários (BPC); Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF); Serviços Socioeducativos para Adolescentes (Projovem Adolescente) que atendeu em 2009 à 423 mil jovens entre 16 e 17 anos; Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que atendeu 875 mil crianças e adolescentes em 2009; Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes que atendeu 63 mil crianças e adolescentes no mesmo ano.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) vem operacionalizando o Programa Fome Zero e seus equipamentos (para facilitar o acesso à alimentação e à água) Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Feiras, Mercados Populares, Cozinhas Comunitárias e Cisternas); vem desenvolvendo Políticas de distribuição de alimentos, educação nutricional, alimentação escolar e políticas com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar.

Nas reflexões que se seguem serão objeto de análise mais específica duas ações emblemáticas do MDS: a Política Nacional de Assistência Social e os Programas de Transferência de Renda (Bolsa Família)

## **2.1 A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS**

Sem dúvida, Assistência Social, como política de Proteção Social, não contributiva, inserida constitucionalmente na Seguridade Social brasileira, avançou muitíssimo no país ao longo dos últimos anos, nos quais foram e vem sendo implementados

mecanismos viabilizadores da construção de direitos sociais da população usuária dessa Política, conjunto em que se destacam a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Este conjunto, sem dúvida, vem criando uma nova arquitetura institucional, ética, política e informacional para a Assistência Social brasileira e a partir dessa arquitetura e das mediações que a tecem podemos efetivamente, realizar, na esfera pública, direitos concernentes à Assistência Social.

Nesta direção, o SUAS vem buscando incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que diz respeito à efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. Tem como principal objetivo a gestão integrada de ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil. Essa gestão supõe a articulação de serviços, programas e benefícios bem como da ampliação de seu financiamento e o estabelecimento de padrões de qualidade e de custeio desses serviços; supõe também a qualificação dos recursos humanos nele envolvidos; a clara definição das relações público/privado na construção da Rede socioassistencial; a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos, a democratização dos Conselhos e a construção de estratégias de resistência à cultura política conservadora; e finalmente, exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância<sup>22</sup> do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

No processo de construção do SUAS estamos nos defrontando com uma pesada herança que marcou a história dessa área de Política Social e lhe atribuiu historicamente características particulares dentro do contexto histórico da Proteção Social dos cidadãos brasileiros.

---

<sup>22</sup> Sempre a partir das diretrizes emanadas da sociedade.

Atualmente, estas características estão permeadas por valores e tendências, tanto conservadoras como “emancipatórias”. É fundamental, todo o tempo, fortalecer aquelas que operam a formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania.

Obviamente há muito para ser realizado nesse campo e a luta pela construção democrática do Sistema, traz muitas exigências, mas, sobretudo exige a gestão competente da política, bem como dos interesses, demandas e necessidades da população usuária da Assistência Social e dos recursos humanos que nela trabalham.

Para alcançar seus objetivos, a Política de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada e articulada às demais políticas sociais setoriais, para atender às demandas de seus usuários. Essa definição está na LOAS, que pressupõe para a assistência social o provimento dos “mínimos sociais”, cuja garantia exige a realização de um conjunto articulado de ações, envolvendo a participação de diferentes políticas públicas e da sociedade civil. A LOAS afirma também, que o destinatário da “ação social” deve ser alcançável pelas demais políticas públicas. Não podemos esquecer que o sujeito alvo dessas políticas não se fragmenta por suas demandas e necessidades que são muitas e heterogêneas. Estamos tratando das condições de pobreza e vulnerabilidade que afetam múltiplas dimensões de vida e de sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias. O Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas, expressando as relações de forças presentes no seu interior e fora dele. Evaldo Vieira em sua análise da política social e dos direitos sociais afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto” (Vieira, 2004:59)

## **2. 2 O Programa Bolsa Família**

Os programas de transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias representam elemento central na constituição atual do Sistema Brasileiro de Proteção

Social, especialmente no âmbito da Assistência Social. (cf. Silva e Silva, Yazbek e Giovanni 2008:101)

O Programa Bolsa Família criado em 2003 pelo governo federal é considerado um eixo estratégico para a integração de políticas e ações no enfrentamento à pobreza, no acesso à educação e no combate ao trabalho infantil. Foi criado tendo como perspectiva unificar os Programas de Transferência de Renda em vigência no âmbito federal, a partir da constatação de seu funcionamento com programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público alvo; da ausência de uma coordenação geral desses programas, gerando desperdício de recursos; da ausência de planejamento gerencial dos mesmos e dispersão de comando em diversos Ministérios, além de orçamentos alocados insuficientes e do não alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas. Foram unificados: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás, o Cartão Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e o Agente Jovem.

Tendo como perspectiva a articulação da transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres, o Programa partiu de “dois pressupostos: um de que a transferência monetária para famílias pobres possibilita essas famílias tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando-lhes à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é de que a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas no país”.

Atualmente (2009) o Programa chega à população a qual precisa chegar: são 12.5 milhões de famílias (cerca de 50 milhões de pessoas nos 5564 municípios brasileiros). Seu orçamento em 2009 alcançou 0.4 do PIB (11.4 bilhões). As últimas PNADs revelam uma questão essencial: os PTR não retiram os beneficiários do trabalho (79.1% dos

beneficiários têm vínculo com o trabalho). Inúmeros estudos e pesquisas vêm demonstrando que os impactos desses programas assistenciais sobre as famílias mais pobres, sobretudo no Nordeste é incontestável. Ele significa basicamente mais comida na mesa dos miseráveis e compra de produtos essenciais.<sup>23</sup>

### **Ações intersetoriais como característica do Sistema Protetivo brasileiro em construção**

Em seu desenvolvimento histórico, as políticas sociais públicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.) apresentam-se setorializadas e desarticuladas, respondendo a uma forma de gestão com características centralizadoras e hierarquizadas. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais que desenvolvem um conjunto de atendimentos na área, através de instituições estatais e filantrópicas de forma paralela as demais políticas e muitas vezes atendendo aos mesmos usuários. Esta forma de gestão da política pública vem historicamente gerando fragmentação da atenção às necessidades sociais e ações paralelas; além de divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, prejudicando particularmente os usuários - sujeitos das atenções dessas políticas.

Frente a este cenário é oportuno refletir sobre o desenvolvimento de estratégias de gestão que viabilizem abordagens intersetoriais, talvez, o único caminho possível para enfrentar situações geradas por condições multicausais.

Nesse sentido a intersetorialidade transcende o caráter específico de cada Política e potencializa as ações desenvolvidas por essas políticas. Também, amplia a possibilidade de um atendimento integral aos cidadãos que dela se utilizam.

A Intersectorialidade supõe também a articulação entre sujeitos de áreas que tem suas especificidades e diversidades e, portanto experiências particulares, para enfrentar

---

<sup>23</sup> Ver por exemplo: O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí. Maria Ozanira da Silva e Silva (coordenadora) São Paulo, Cortez Editora, Teresina: Ed. Gráfica da UFPI, 2008.; Ana Cristina de Souza Vieira. Declínio da desigualdade no Brasil. In Trabalho e Direitos Sociais: bases para a discussão. Maceió, UFAL, 2008.



problemas complexos. É uma nova forma de gestão de políticas públicas que está necessariamente relacionada ao enfrentamento de situações concretas. Envolve, portanto estruturação de elementos de gestão que materializem princípios e diretrizes, a criação de espaços comunicativos, a capacidade de negociação e também trabalhar os conflitos para que finalmente se possa chegar, com maior potência, às ações.

Para a Assistência Social o desafio da intersectorialidade se coloca tanto na busca de articulação das iniciativas públicas como da sociedade na perspectiva da construção de uma rede protetiva no âmbito dessa política. Na Área da Assistência Social a parceria histórica com entidades beneficentes resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes, desvinculados na realidade onde se instalavam, sem compromisso com espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de trabalhar, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram, em muito, para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais.

Para uma análise dos desafios e possibilidades do Sistema de Proteção social brasileiro nesta conjuntura, particularmente das políticas direcionadas à redução das desigualdades sociais, é necessário retomar um conceito básico para esse debate: o caráter público do sistema protetivo em construção.

Sem dúvida, temos grandes desafios pela frente e apesar de sabermos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados no mundo atual, sabemos também que as políticas sociais respondem às necessidades e direitos concretos de seus usuários e fazem a diferença para uma sobrevivência digna.

Dessa forma, a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais direcionados ao atendimento de seus direitos e necessidades, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros.

## **DESAFIOS**

1 - Não podemos esquecer que décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social (os mais pobres) em nossa sociedade. Ou seja, permanecem nas políticas de enfrentamento à pobreza brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas, além da ausência de parâmetros públicos no reconhecimento de seus direitos, reiterando a imensa fratura entre direitos e possibilidades efetivas de acesso às políticas sociais de modo geral. Trata-se aqui do reconhecimento público e da construção dos direitos sociais de uma parcela significativa da sociedade brasileira. **Direitos que sendo públicos têm a universalidade como perspectiva, envolvem interesses coletivos (interesses de uma classe social), tem visibilidade pública, transparência e exigem o controle social, a participação e a democratização (Raichelis, 2008).** E é aqui que devemos localizar o significado de políticas democráticas de enfrentamento à pobreza: na disputa pelos sentidos da sociedade, na construção de parâmetros capazes de deter a privatização do público, e na perspectiva de construir a hegemonia das classes que vivem do trabalho em nossa sociedade. Isso a política social pode construir, deve construir.

**Esse é, pois o primeiro desafio: construir a cultura do direito, superando essas marcas.** “A proteção não pode ser o **lugar do** não direito e da não cidadania (...) lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (Telles, 2001:95)

2 - **A nova institucionalidade das políticas sociais, que emerge no âmbito do Sistema de Proteção Social pós Constitucional, caracteriza-se, ainda, por uma expansão e multiplicação dos mecanismos participativos, da sociedade organizada, dos**

**trabalhadores do setor e dos usuários dessas políticas. Esse é o segundo desafio: ampliar e fortalecer essa participação, especialmente dos usuários nesse processo.**

3– Buscar construir a **perspectiva de integração da Seguridade Social no sistema protetivo da sociedade brasileira e articular as políticas** de enfrentamento à pobreza **com políticas universais**: é necessária a conjugação adequada entre políticas estruturais voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros e as intervenções de ordem emergencial. Restringir-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza, é desperdiçar recursos, e não enfrentar a questão. Por outro lado também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a fome à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade que é dever imperativo de todos perante os milhões cidadãos hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar.

5 - Avançar na **perspectiva de universalização da Política Social (Saúde, Educação e outras) buscando não restringir as políticas sociais à função de combate à pobreza, abandonando suas possibilidades na redução das desigualdades sociais. Superar a perspectiva que, “atribui às políticas sociais um caráter minimalista, focalizado em situações de extrema pobreza, o que as esvazia de seu potencial universalizante e equânime.”**

**Para concluir:**

Sabemos que o desafio de construir Políticas Públicas e especialmente Políticas no campo da Proteção Social nesses tempos de crise e de transformações no capitalismo e na vida social não é fácil.

Sabemos também que a extensão das proteções é um processo histórico de longa duração, que funciona em grande parte de mãos dadas com o desenvolvimento do Estado e as exigências da democracia, e sem dúvida jamais esteve tão presente como

hoje quando o direito a ser protegido [...] *exprime uma necessidade inscrita no cerne da condição do ser humano...*" (Castel, 2005: 89-90)

Como afirma Vieira: **"Sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto"**. Não existe direito sem sua realização e sem suas mediações e a Política Social é sem dúvida mediação fundamental, nesse sentido. Se entendermos que, no contexto de crise e na nova ordem das coisas, está em disputa, uma direção para a sociedade brasileira, cabe interferir na construção dessa **direção onde a medida sejam os interesses das classes subalternas na sociedade**. Cabe construir sua hegemonia, criar uma cultura que torne indeclináveis seus interesses. Para isso é preciso enfrentar desafios e nos desvencilhar de certas determinações e de certos condicionamentos impostos pela realidade mesma em que estamos inseridos e de algum modo limitados por ela. Estamos no olho do furacão. E, embora saibamos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados no Brasil, não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas. Elas podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de "contra-desmanche" de uma ordem injusta e desigual

### **Referências Bibliográficas**

**BEHRING, Elaine Rossetti.** *Brasil em contra-reforma desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

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

**CASTEL, Robert.** *As metamorfoses da questão social uma crônica do salário*. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *A insegurança social: o que é ser protegido?*. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

**IAMAMOTO & CARVALHO, Marilda Villela & Raul de.** *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1982.

**IPEA.** Políticas Sociais acompanhamento e análise. Brasília, 2009.

**JACCOUD, Luciana de Barros.** Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

**MESTRINER, Maria Luiza.** *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social.* São Paulo: Cortez, 2001.

**MONTAÑO, Carlos.** *Terceiro Setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social,* São Paulo: Cortez, 2003(2ª.ed),

**PEREIRA, Potyara A. P. Pereira.** *Política Social temas & questões.* São Paulo: Cortez, 2008.

**SILVA, Ademir Alves da.** *A gestão da seguridade social brasileira entre a política pública e o mercado.* São Paulo: Cortez, 2004

**SPOSATI, Aldaiza,** 1994. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.* In Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

**VIEIRA, Evaldo.** *Os direitos e a política social.* São Paulo: Cortez, 2004

---

**Observação** do Departamento de Benefícios Assistenciais da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): Haverá complementação das referências bibliográficas pela autora.