

A Política de Assistência Social no Brasil: O foco na família e a questão dos mínimos sociais

*Social Assistance Policy in Brazil: The Focus on the Family
and the Issue of Social Minimums*

Iolanda Carvalho Fontenele*

Resumo: Este artigo trata da discussão sobre a política de Assistência social no Brasil, especificamente das ações voltadas para a pobreza, pós Constituição Federal/1988 e Lei Orgânica da Assistência Social/1993 (LOAS). Aborda as principais tendências dessa política, mais precisamente a centralidade na família, o benefício monetário, recortados pelos mínimos sociais, pela focalização, pelo trabalho solidário e serviços básicos deficitários, compondo assim o que se chama de assistencialização da pobreza.

Palavras-chave: Pobreza; assistência social; mínimos sociais.

Introdução

A Política de Assistência Social no Brasil ganha novo estatuto com a Constituição Federal de 1988: passa a ser política pública, compondo a seguridade social, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, de caráter democrático, com gestão descentralizada e participativa.

A despeito de resquícios de conservadorismo (ÁVILA, 1990), a Constituição Federal/1988 trouxe avanços no tocante aos direitos sociais: ampliação e extensão dos direitos sociais; universalização do acesso, expansão da cobertura; certo afrouxamento do vínculo contributivo; concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; princípio da responsabilidade do Estado, da esfera pública no atendimento dos direitos.

A LOAS (Lei Orgânica da assistência Social) define a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, art. 1º, LOAS, 1993). Os objetivos da Assistência Social são: 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

* Assistente Social, Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão, Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí –UFPI.

de deficiências e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de 1(um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa idosa e ao portador de deficiência (BRASIL, art. 2º, LOAS, 1993).

A Política de Assistência Social deve ser realizada 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” (BRASIL, art. 2º, LOAS, 1993). No âmbito das ações da Assistência Social, são previstas o atendimento à família, à maternidade, à infância e adolescência, aos portadores de deficiência e à velhice, bem como o enfrentamento da pobreza. O recorte, portanto, passa pela intervenção em segmentos da população em situação de risco, prioritariamente crianças e adolescentes, e a questão da pobreza. Apesar de que a demarcação de segmentos cujo objetivo poderia ser antes o atendimento a uma dada faixa etária e sua problemática específica, à noção de riscos e insegurança, e não propriamente sua condição de pobreza, é inegável a relação na LOAS entre Assistência Social e pobreza, assim definida quando se afirma que a política “será prestada a quem dela necessitar”, independentemente de contribuição à Seguridade Social (BRASIL, art. 203, CF/1988).

A política de Assistência Social deve ter como princípios a supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica; a universalidade dos direitos sociais; o respeito à dignidade, autonomia e direito do cidadão, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento e divulgação ampla dos benefícios e serviços. A organização e gestão da Assistência Social têm como diretriz a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política, a descentralização político-administrativa¹, comando único das ações em cada esfera de governo, com atribuições específicas para cada uma delas e a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

¹ Especificamente sobre a fragilidade do processo de descentralização da política de Assistência Social no Brasil, destacam-se alguns pontos: a inexistência de um projeto nacional de reforma da Assistência Social, no âmbito federal; as relações de patronagem entre a esfera federal e o poder local; a fragilidade política do movimento de apoio a esse projeto; o aparato institucional disforme, desarticulado e descontínuo, perpassado pelo clientelismo; as questões relativas à clientela, baixa vocalização, dificuldade de definição; a ausência de uma política nacional, enquanto um conjunto articulado de uma rede de serviços; depois o fato de que, essencialmente, não foram viabilizadas condições como autonomia dos entes federados, favorecimento da capacidade organizacional, efetivo financiamento das ações (LIMA, 2003; ALMEIDA, 1996). Yazbek ainda acrescenta os seguintes problemas, segundo Stein: “grande concentração de poder no executivo, nas três esferas de governo; existência de poder paralelo ao ‘comando único’, previsto na LOAS, com forte presença e poder da ‘primeira-dama’; precariedade da rede de assistência, ausência de fluxos de comunicação de uma esfera de governo para a outra e entre os conselhos nacional, estaduais e municipais; dificuldades na compreensão sobre o que são mínimos sociais e o que são entidades assistenciais” (STEIN, 1999, p. 41).

O financiamento da política deve ser feito com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição Federal², além daquelas que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), órgão gerido pelo setor da Administração Pública Federal responsável pela coordenação nacional da política de Assistência Social, sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O repasse dos recursos deverá ser feito para os Fundos Públicos tendo como condição para os Estados, Distrito Federal e Municípios a comprovação, por parte dos mesmos, da criação e funcionamento do Conselho, de caráter deliberativo e permanente e composição paritária, do Fundo de Assistência Social, do Plano de Assistência Social e a “comprovação por meio da lei orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos fundos”(LIMA,2003, p. 101)³.

Da Constituição Federal/1988 até a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foram cinco anos de lutas, de vetos e cortes na lei, enfim, uma longa peregrinação processual de embates políticos. Em 1993 é homologada a LOAS; em 1994 é criado o Conselho Nacional de Assistência Social, em 1995 foi regulamentado, ano em que foi

² “A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta [...] mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais”: I-dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II-dos trabalhadores e III-sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, art. 195. CF/1988). Além disso, também foi facultada a possibilidade de criação, por lei, de outras fontes de financiamento, a partir do que prescreve o artigo 195, § 4º (BRASIL, CF/1988), como é o caso, por exemplo, da CPMF “que teve sua arrecadação vinculada aos gastos com saúde” (ROCHA, 1997, p. 19), apesar de que esta vinculação não vem se mantendo na prática, uma vez que esses recursos têm sido utilizados para outros fins.

³ Os problemas da área de financiamento estão relacionados ao fato de que o governo tem utilizado recursos da seguridade para pagamento da dívida pública, em decorrência: a) da inexistência do orçamento da seguridade social, “que ainda não deixou de ser uma ficção jurídica” (ROCHA, 1997, p. 19), além da “aprovação de legislação complementar e ordinária com interpretações excessivamente flexíveis acerca do que pode ser financiado pela seguridade social” (ROCHA, 1997, p. 19-20); b) depois, não existe “um caixa e um gerenciamento dos recursos da seguridade” (ROCHA, 1997, p. 20), ou seja, um fundo único de financiamento, um conselho deliberativo, um orçamento envolvendo as três áreas e uma gestão unificada (VIANNA, 2002, ANFIP, 1999); c) finalmente, em virtude da “necessidade de encontrar novas formas de financiamento do pagamento da dívida pela via da compressão dos gastos sociais”, foi criado, em 1995, no governo FHC, o Fundo Social de Emergência (FSE), depois reeditado sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 2000, passa a ser chamado Desvinculação dos Recursos da União (DRU), que “permite desvincular 20% de todo orçamento da União para o governo gastar como quiser”, em que a “maior concentração de recursos vinculados está no sistema de seguridade social” (COGGIOLA, 2004, p. 99; ROCHA, 1997). A DRU teve sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2007, segundo proposta do Governo Lula. Diante dessa situação, “a cada ano, a disputa dos recursos da seguridade entre as três áreas que a compõem se acirra, onde a Assistência Social tem sido a ‘prima pobre’” (ROCHA, 1997, p. 21).

realizado a primeira Conferência Nacional⁴ e somente em 1996, implantado o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), embora estivesse previsto desde a aprovação da LOAS, na qual ficou prescrito o prazo de 180 dias, a contar da data de publicação dessa lei, a fim de que o poder executivo pudesse regulamentar e fizesse funcionar o FNAS (BRASIL, art. 28, § 2º, LOAS, 1993). Somente em 1998, o governo federal, sob o comando de FHC, veio a definir uma Política Nacional de Assistência Social, enquanto uma demanda da 2ª Conferência Nacional de Assistência Social, aprovada pelo CNAS em 16/12/1998. Em 2004, no Governo Lula, tem-se uma nova versão da Política Nacional, em que se apresenta um redesenho, na perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), traduzindo o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social.

Dentro desse campo de conquistas, a Assistência Social passa a ser pensada como política de direito, não como dádiva, favor, como obrigação moral de assistir os pobres, como filantropia ou caridade, de uma prática guiada por falta de planejamento, pontual e improvisada, passa a ser definida como uma prática que exige formulação de política, determinação de objetivos, critérios, métodos e diretrizes. É repensado o federalismo centralizado, no qual as políticas sociais, historicamente, “não só estiveram associadas à crescente atividade da esfera federal [...], mas também foram marcadas por concepções autoritárias, que consagraram o predomínio do Executivo Federal com base em processos fechados de decisão e na gestão centralizada em grandes burocracias” (ALMEIDA 1996, p. 13). Nesse sentido, a idéia é a reversão desse entulho autoritário, com a definição de políticas a partir da participação da sociedade em instâncias conselhistas deliberativas, que representariam um mecanismo importante no processo de democratização do país.

Esses avanços trazem conquistas para o campo da intervenção na pobreza, seja pela concepção de proteção social como direito, de cunho universalista e de responsabilidade do Estado, seja porque a Constituição Federal/1988 também traz como um dos objetivos fundamentais da República Federativa a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Uma política pautada em princípios democráticos, de descentralização e participação da sociedade, de equidade e distributividade. Esse aporte de conquistas legais parece indicar uma mudança no panorama das mazelas inerentes ao combate (ou controle) da pobreza.

São conquistas importantes no panorama jurídico e institucional, na organização dos serviços, apesar de que esses direitos não atingiram sua substantividade, estando ainda no campo das intenções, haja vista a morosidade nas decisões governamentais, no tocante à implementação da

⁴ As Conferências constituem, juntamente com os Conselhos, um instrumento de participação da sociedade no âmbito das políticas sociais, em todas as esferas de governo, espaço de debates, proposições e deliberações. No caso da Assistência Social, o Conselho Nacional já realizou, desde sua regulamentação em 1995, cinco Conferências, a sétima está prevista para 2007.

LOAS, as questões políticas internas, as práticas clientelistas, corporativistas, autoritárias, os problemas da relação entre poder central e local, as dificuldades de participação da sociedade e as limitações do cenário internacional. Apesar disso, esses avanços são importantes e faz-se necessária a continuação da luta.

O que é preciso compreender ainda é que essas mudanças no arcabouço jurídico e institucional propugnadas na Constituição Federal/1988, enquanto expressão de uma luta por reformas democratizantes, em busca de políticas mais justas e igualitárias, bem como fruto de um contexto de abertura política, passam a conviver ou mesmo aparecem num momento de expansão de uma outra perspectiva de reforma do Estado e das políticas públicas, a liberal-privatizante.

Nessa perspectiva, pretende-se discutir a seguir as perspectivas da política de Assistência Social nesse contexto de hegemonia da ordem neoliberal, constituída enquanto uma tendência dominante, no capitalismo mundializado e financeirizado, onde a pobreza ganha centralidade no debate, na agenda pública.

Assistência Social e Intervenção na Pobreza: Centralidade na Família Articulada ao Benefício Monetário

O avanço da reforma liberal-privatizante, além da influência da ordem oligárquica ainda presente, desencadeou um processo de negação das conquistas presentes na Constituição Federal, no âmbito dos direitos sociais. Nessa perspectiva, a Seguridade Social enquanto conjunto integrado de ações sofre um desmonte silencioso (VIANNA, 2002). A integração exigia de um lado um fundo único de financiamento, um Conselho deliberativo e propostas orçamentárias elaboradas por comissão formada pelas três áreas constantes da seguridade (ANFIP, 1999). Além disso, uma gestão efetivamente unificada, com um Ministério da Seguridade (VIANNA, 2002). Ao contrário, a seguridade social brasileira convive com uma insegurança e instabilidade, não só do ponto de vista do financiamento, mas da permanência do arranjo institucional, como é o caso emblemático das reformas ministeriais (VIANNA, 2002; ANFIP, 1999).

Os ataques à seguridade, de acordo com Vianna (2002) se dão mediante a falácia de alguns mitos: o tecnicismo apresenta a seguridade como uma pasta que trata de “relações numéricas, simulações, variáveis organizacionais” e não como concepção de proteção social, atravessada por questões políticas. O discurso tecnicista impõe um consenso, esse consenso estaria relacionado ao mito naturalista, ou seja, de que a seguridade chegou ao esgotamento, portanto inviável, daí seu inevitável destino para a privatização, o que representa o mito maniqueísta analisado por Vianna (2002).

A seguridade transmutou-se em políticas específicas, trabalhadas isoladamente, sendo a previdência a que “assume posição destacada não só porque o volume de recursos que movimenta é enorme ou porque

mexe com poderosos interesses” (VIANNA, 2002, p. 177). A seguridade social resumiu-se praticamente ao debate da previdência, prova disso é que as discussões sobre a reforma estão centradas nela, bem como os focos de maior resistência, diferentemente da saúde e assistência (VIANNA, 2002). Sofreu distorções nos princípios da equidade, da universalidade, do caráter público, na descentralização e participação comunitária, no financiamento.

A título de exemplo, a fixação de tetos para a previdência do setor público, como já estabelecido no regime geral, foi um golpe na previdência pública e um incentivo aberto à previdência complementar (Fundos de Pensão e Privada). O incentivo a previdência complementar é um retorno ao seguro individual, relacionado à capacidade individual de poupar de cada um, quebrando a solidariedade de classe entre gerações de trabalhadores e transformando a previdência numa mercadoria, a ser comprada no mercado.

No caso da saúde, ela foi concebida na seguridade social brasileira, pós-Constituição Federal/1988, como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante sistema público, universal, igualitário e não contributivo. Apesar desse avanço, a tendência privatizante na política de saúde não foi estancada, pelo contrário, avançou, com baixa regulação por parte do Estado, em virtude da baixa qualidade do setor público. Não houve incremento de recursos com a incorporação do princípio da universalidade, o que vem favorecendo a expansão do setor privado, através dos planos privados de saúde, a rede privada de hospitais, clínicas, incluindo a filantrópica, também privada, dita não-lucrativa.

Com o processo de universalização excludente, dá-se a saída dos setores sociais organizados da população, portadores de maior capacidade de mobilização, maior poder de vocalização e reivindicação política, ficando os serviços públicos voltados essencialmente para os segmentos empobrecidos, para quem o Estado “vem se especializando cada vez mais no (mau) atendimento” (VIANNA, 2002, p. 151), em função, dentre outros fatores, da baixa reivindicação e organização política dos pobres, resultando na má qualidade dos serviços.

Vianna (2000) formula a tese de que as políticas sociais brasileiras seguiram um padrão de americanização (perversa), a autora toma como referência a política da saúde, mas diz que esse modelo é facilmente expandido para todas as áreas. A americanização (leia-se a privatização) da saúde no Brasil toma contornos de perversidade por três motivos: 1) considerando que o sistema é universal por lei, mas seletivo na prática e o americano é institucionalmente seletivo; 2) porque no Brasil, em torno de 20% da população é atendida pelo mercado, os demais dependem do serviço estatal, nos E.U.A dá-se exatamente o contrário; 3) em função do perfil predatório das políticas, da detração do público, da apropriação privada do espaço público.

No caso da Assistência Social, é importante lembrar que o núcleo da discussão presente neste trabalho é de que a tendência de privatização

da saúde e da previdência, por exemplo, tem rebatimentos na pobreza e na assistência aos pobres, no padrão de proteção social e a própria assistencialização da pobreza aparece funcionalmente acomodada à perspectiva liberal-privatizante.

As conquistas no arcabouço jurídico, constantes na Constituição Federal/1988, além de sofrerem limitações da base econômica e política, da cultura gerencial, no processo de implementação, elas também foram atravessadas de resquícios de conservadorismo, no próprio texto constitucional e legislações regulamentares, como é o caso da Assistência Social. A pobreza continuou como uma atribuição dessa política, o que pode ser detectado nos objetivos da assistência social, previstos na Constituição Federal. De acordo com a Constituição Federal/1988, um dos objetivos fundamentais da nação brasileira é a erradicação da pobreza e das desigualdades, cabendo à política de assistência social o trabalho junto às crianças e adolescentes carentes, aos idosos e portadores de deficiências sem meios de prover sua sobrevivência, às famílias pobres, aos desempregados.

No texto da LOAS, após a descrição desses objetivos previstos na carta Magna, abre-se um parágrafo único para afirmar o seguinte: “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” (BRASIL/MPAS, 1998, p. 08).

Na seção que trata dos projetos de enfrentamento da pobreza, a LOAS prescreve que esses projetos devem ser executados de forma articulada, envolvendo as várias áreas do governo, bem como a cooperação do sistema público e do privado. As ações devem promover a “melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social” (BRASIL/MPAS, 1998, p. 24).

Longe de desconsiderar avanços na assistência social, como seu estatuto público, política de direito, formando um dos pilares do tripé da seguridade, as conquistas referentes à gestão, organização e financiamento e a própria lei, em si, mas, juntamente com essas marcas expressivas, indicativas de mudanças, ainda persistem vestígios ou mesmo grandes zonas de sombras, de rastros do tradicional, uma convivência do velho com o novo. Nesse sentido, os programas de transferência de renda condensam essa contradição: de continuísmos e alterações.

Enfim, as tentativas de desmonte de direitos, o redimensionamento da seguridade e o conservantismo no combate à pobreza são duas estratégias complementares, os dois pulmões da política social que garantem oxigênio para a escalada neoliberal, de economia globalizada e restrições aos gastos sociais. Repõem a manutenção da pobreza, mas administrada e controlada pela transferência de renda e centralidade na família, além da descentralização, do localismo, das transmutações da privatização, complementaridade público-privado.

Nesse cenário, uma das tendências das políticas sociais em geral e mais especificamente da Assistência Social é o foco na família. A partir da Constituição Federal/1988, a família ganha novo conteúdo, alargam-se conceitos, principalmente no tocante ao reconhecimento dos direitos da mulher, das crianças/adolescentes e dos diversos formatos de famílias, não mais exclusivamente aquelas constituídas sob a legitimidade do casamento legal; depois, é vista como portadora de direitos e responsabilidades (GENOFRE, 1995). Ela é recolocada como um pilar, um ancoradouro⁵ que representa a base de tudo, portanto, deve ser protegida pelo Estado (art. 226/CF-1988), deve constituir alvo de políticas sociais. Na mesma medida, é responsável, ao lado da sociedade e do Estado, pela proteção à infância e à adolescência (art. 227) e ao idoso (art. 230). O ECA/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), à luz da Constituição, apresenta como direito da criança e do adolescente, a convivência familiar, enquanto parte das condições para a garantia do seu bem-estar; e a PNI/1994 (Política Nacional do Idoso) preceitua nas suas diretrizes a “priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência” (Art 4º, III).

A família aparece não mais como o alvo da ação, mas como um paradigma dominante no trabalho social, na intervenção estatal, assim como foi o desenvolvimento de comunidade nos anos 1950-60. Dessa forma, a família está presente nas políticas em geral, ou ainda, é pensada como espaço de proteção social, como parceira na “luta” contra a pobreza, tendo como parâmetro de (des) proteção a proposta dos mínimos sociais, estruturado a partir do acesso a uma renda mínima e a serviços básicos voltados para os pobres, especialmente saúde e educação - articulados a uma perspectiva de privatização e assistencialização da proteção e da justiça social (MOTA, 1995). Nesse contexto, ganha relevância a discussão sobre esse padrão de política social, destacando o foco na família, colocado aqui como mecanismo de controle social, apesar de aparecer como estratégia de proteção social.

No processo de minimização da ação estatal, ressalta-se os discursos e as práticas de reafirmação das redes de proteção primárias, entre elas a família, a comunidade, as organizações não-governamentais, a partir de redefinições das relações entre público/privado, como forma de diminuir as demandas postas para o Estado, mais especificamente suas responsabilidades no âmbito das políticas sociais.

Nesse contexto, a família pobre, mais uma vez, é chamada a lutar contra a pobreza - não mais no sentido de diminuir o número de filhos⁶,

⁵ Não se quer afirmar aqui que a família necessariamente seja o locus da proteção, da segurança. Os estudos sobre violência doméstica já apontam o falso mito de que a família é intocável e não violenta. Sobre isso ver, por exemplo, Guerra (1985).

⁶ Nos anos 1960-70, discute-se a família a partir das questões de controle de natalidade, considerando as preocupações com o crescimento populacional em todo o mundo, as alterações demográficas e a crise que poderia advir dessa realidade de superpopulação.

uma dimensão das ações junto à família ainda presente nos serviços de saúde - mas no sentido de administrar bem a vida dos filhos, levando-os à escola, ao posto de saúde, tirando-os do trabalho precoce, degradante e perigoso e gerenciando eficientemente o benefício monetário destinado pelo governo para suprir as necessidades mínimas da família. A ideologia da luta contra a pobreza é perpassada pela divisão de responsabilidades entre governo/sociedade e pelo controle da família e da pobreza.

Com efeito, a família e a comunidade são retomadas como unidades por excelência de proteção social. A reestruturação do capital traz embutida uma proposta de família e de homem que possa fazer frente aos interesses do grande capital, a saber: a família como avalista e fiadora da proteção social dos indivíduos, atuando com forte teor educativo, não mais no campo do proibicionismo somente, mas na idéia de liberalidade e na vivência permanente do descartável, do volátil. É preciso então que a família venha amenizar o impacto da grande insegurança social do processo de massificação da sociedade.

Na medida em que é preciso resgatar o valor da família, também é necessário contar com sua colaboração. Nesse sentido, a família, juntamente com o terceiro setor, são as vigas do privado, solicitadas pelo Estado para a composição da política de cunho social.

O Estado propõe reforma das medidas de seguridade, a proteção social sofre retração e crise dos seus princípios, consolidados no pós-1945 e a família ganha visibilidade não só no sentido de investir no seu resgate e fortalecimento, mas, principalmente, na sua responsabilização pela proteção social, consolidando um neofamilismo, pautado na priorização da rede de solidariedade familiar e no recrudescimento de valores anti-familiares, transformando a família em “solução para a racionalidade do modelo global” (BERMÚDEZ, *apud* MIOTO; LIMA, 2005, p. 06). Depois de ter sido “denunciada como lugar de reprodução das relações de dominação [...], a família é novamente encarada como um dos principais vectores de integração social [...]”, trata-se de um “escudo contra a violência da adversidade contemporânea, como um ‘manancial’ de solidariedades alternativas às do Estado, como um tecido de laços sociais elementares” (MARTIN, 1995, p. 70). A contraface desse discurso é a real situação da maioria das famílias, sem condições de

Em decorrência dessas questões, o desenvolvimento e o crescimento populacional precisavam ser contidos por meio de uma política de controle de natalidade. A família, então, passa a ser alvo, estimulada a diminuir o número de filhos, agora viabilizado por de técnicas de contracepção (desde as pílulas até a esterilização de mulheres), uma prática também bastante exportada para o terceiro mundo, sob a denominação de planejamento familiar. No Brasil, a Sociedade do Bem-Estar Familiar (BEMFAM), uma organização não-governamental, criada nos anos 1960, mantida com recursos internacionais e públicos do governo brasileiro, é um exemplo desse tipo de intervenção. A família está no cerce da intervenção do Estado e de setores privados, é conclamada a colaborar com o desenvolvimento e o bem-estar, atingindo a pobreza e o subdesenvolvimento, provocados pela superpopulação. Para a consecução desse objetivo, há que se fazer controle de natalidade, controle da família e do corpo da mulher.

responder a essas demandas postas pelo Estado e pela sociedade (MARTIN, 1995; MIOTO; LIMA, 2005).

Nesse sentido, no que diz respeito à da atenção à família, continuam duas preocupações, apresentadas por Mioto e Lima (2005): 1) a colocação da família na agenda pública, pelo governo, sociedade e movimentos e paradoxalmente a retração do Estado nas medidas de Políticas Sociais, em vista das propostas liberalizantes de ajuste do Estado ao capitalismo mundializado, conformando ações compensatórias e residuais; 2) a questão do desafio relativo “aos condicionamentos seculares que temos sobre como pensar a família, como analisar as suas relações com a sociedade e mesmo como tratar a família no âmbito das políticas sociais” (2005, p. 02). Isso significa que os desafios são políticos, conceituais, metodológicos e técnicos. As mudanças estruturais do capitalismo e os ajustes do Estado, a crise na família, nas políticas de proteção social de perfil Keynesiano, a problemática do desemprego e da pobreza são depositários do ressurgimento da família na cena pública, mas os movimentos sociais, numa outra perspectiva de enfoque, também favorecem esse reordenamento.

De qualquer modo, constando a família nas políticas sociais como meta de atenção direta ou indireta, focalizada ou não, ela é solicitada a cooperar na construção da ordem, da paz e da proteção social. A família, então, exerce o controle social com e para o capital e sua expressão política - o Estado. Ao mesmo tempo em que ela molda, também é moldada e controlada.

Também não se pode deixar de considerar o significado, a importância do foco na família no quadro das políticas, quando, historicamente estiveram voltadas prioritariamente para os indivíduos, numa perspectiva do grupo familiar de modo fragmentado, além de secundarizado. Da mesma forma é preciso entender que a centralidade da família, compondo como que um paradigma presente nas políticas e programas sociais, não necessariamente pode ser considerado como superação: de fragilidades dos serviços, de preconceitos, e garantias de direitos para essas famílias.

A centralidade da família, como alvo focalizado, e a estratégia dos programas de transferência monetária, a partir dos anos 1990, na vanguarda das políticas, sinalizam para uma mudança no padrão das políticas sociais brasileiras. Essa alteração surge a partir de questões como: o contexto das propostas neoliberais e ajuste do Estado, as demandas dos movimentos sociais e a crise da família, não só da família, mas a crise que se instaura nos anos 1970 e que perpassa a sociedade capitalista. Além disso, o declínio do *Welfare State*; as críticas formuladas contra o Estado e as políticas sociais; a redefinição das instituições de confinamento; os problemas da pobreza, do desemprego.

Outra tendência importante na política de intervenção na pobreza são os programas de transferência de renda. Há uma inversão da centralidade no indivíduo para a família, bem como do repasse de

benefícios em espécie para o repasse de moeda, na forma de renda mínima.

No Brasil, apesar de as propostas de renda mínima terem sofrido influências tanto de correntes de direita, como de esquerda (SILVA e SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2004), é preciso que se diga que as visões liberais no tocante à questão da pobreza e seu enfrentamento, através da transferência de renda, marcam significativamente esses programas de transferência monetária no país, associando o benefício monetário, a renda mínima e o acesso a serviços, também numa perspectiva de mínimos. O acesso a serviços pode ser entendido como uma aproximação com a estratégia de empoderamento dos pobres, ou desenvolvimento de capacidades, como preceitua o BIRD e o PNUD, respectivamente. Dentro desse objetivo, a educação aparece como peça fundamental, sem desconsiderar outros serviços como saúde e capacitação profissional.

Esses programas de transferência de renda, em geral, têm como unidade beneficiária a família⁷ em situação de extrema pobreza, com filhos na faixa de 7 a 14 anos. Tais programas estão voltados, principalmente, para o combate da pobreza e da fome, de forma a articular o repasse do benefício monetário com o acesso a programas sociais, especialmente no âmbito da educação, da saúde, da proteção especial a crianças e adolescentes em situação de risco (trabalho infantil, permanência na rua, violência, prostituição), da capacitação profissional, da alfabetização, do trabalho para adultos. Desse modo, a família recebe os benefícios e entra com a contrapartida de encaminhar e acompanhar os filhos, apoiar e participar das atividades propostas (SILVA e SILVA, 2002, 2003).

O repasse do benefício monetário é feito via cartão magnético. De um lado o cartão viabiliza o saque do dinheiro mediante acesso das famílias à rede bancária⁸, o que já é significativo, com transferência direta e imediata do benefício às famílias, com maior liberdade dessas famílias no uso do benefício, na aquisição de bens e serviços que melhor respondam às suas necessidades e demandas específicas do grupo familiar. Nesse sentido, o cartão bancário facilita o atendimento, agilizando-o, com reduções de intermediações institucionais e profissionais, de procedimentos burocratizados, baixando custos administrativos, favorecendo a diminuição de práticas de corrupção, desvios e clientelismos (SILVA e SILVA, 2006).

Por outro lado, o cartão magnético, apesar desses aspectos positivos, referentes à operacionalidade do benefício, reveste-se também

⁷ Apesar de que a tendência recai sobre a família, no tocante ao público-alvo, existem programas no país (Estados e Municípios) onde o beneficiário é a família e o indivíduo, ou mesmo apenas o indivíduo (SILVA e SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2004).

⁸ Segundo Silva e Silva (2006) dentre os aspectos dificultadores, apontados por gestores do Bolsa Família, a ausência de agências bancárias em todos os municípios brasileiros constitui um obstáculo no processo de unificação e implementação do Bolsa Família nos municípios.

de mecanismos de controle, expresso na contradição entre a alta tecnologia (agora utilizada por famílias pobres) e a condição de miséria desse público usuário, não que as famílias pobres não tenham direito à tecnologia, mas muito mais: direito aos diversos frutos da riqueza e do crescimento coletivo, socialmente produzido. Desse modo, o uso do cartão magnético para a transferência do benefício monetário, voltado para famílias pobres, condensa e explicita duas realidades ao mesmo tempo complementares e antagônicas: de um lado a alta tecnologia, a modernidade, a riqueza e de outro lado a extrema pobreza.

Exerce controle em relação à própria renda que a despeito de poder representar muito para as famílias em situação de pobreza ou miséria, não deixa de ser uma contra renda, quando seu valor é insignificante no contexto das necessidades de uma família, ou seja, mais reproduz do que combate a pobreza, mais controla do que protege a família. Isso acrescido do fato de que o protagonismo das famílias, sua participação política, não está presente enquanto prática, enquanto projeto.

É bem verdade que os programas anteriores que trabalhavam com repasse de ajuda material, de cesta básica e outros itens, além de constituírem numa ação que em muito fica inferiorizada da transferência monetária em função da irregularidade do serviço, do tempo de duração, do valor repassado para a família, das famosas perdas de estoques por prazo de validade, as maiores possibilidades de desvios, de uso clientelista, inclusive com o favorecimento do poder econômico e político na compra do material (não que o Bolsa Família esteja totalmente isento desses desvios e abusos, muito pelo contrário, mas os mecanismos de controle, denúncias e correções estão mais acessíveis e estruturados), por outro lado conseguiam estigmatizar ainda mais os pobres, caracterizando uma política de perfil residual mais acentuado, de acesso mais dificultado e atendimento padronizado, com maior homogeneização das necessidades das famílias pobres.

Os impactos registrados por esses programas estão concentrados basicamente nas conquistas educacionais, de frequência à escola, diminuição da desnutrição, saída de crianças/adolescentes das ruas, do trabalho infantil, melhoria na qualidade do relacionamento, das condições de vida e elevação da auto-estima das famílias (SILVA e SILVA, 2003).

Os limites dizem respeito ao baixo valor do benefício; aos critérios de elegibilidade que colocam sérias restrições, não conseguindo atingir a universalidade das famílias em situação de pobreza/indigência; precarização dos recursos financeiros, humanos e institucionais; limites dos serviços sociais básicos no sentido de atender a demanda dos encaminhamentos, colocando em suspeita a tentativa de articulação com outras políticas, a fim de ultrapassar o caráter compensatório dos programas de renda mínima; as críticas sobre o tempo de permanência das famílias e seu desligamento, remetendo para as reais possibilidades de mudança de autonomização das famílias, a médio e longo prazo, quando se leva em conta o perfil de pobreza crônica, baixa qualificação

para o trabalho, baixa escolaridade, pouco acesso a informação dessas famílias e todas as dificuldades no mercado do emprego e do trabalho; por fim o paralelismo envolvendo as três esferas (federal, estadual e municipal) e a desarticulação dessas medidas com uma política macroeconômica que intervenha na questão do trabalho, na política salarial, na distribuição de renda (SILVA e SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2004).

Nos programas de renda mínima, especificamente o Bolsa Família, a pobreza é vista como um problema não só de ordem monetária, mas também relacionada aos serviços básicos. O padrão mínimo da proteção social vem desenhado a partir de diversos pontos que vão desde o valor do benefício, o acesso aos serviços e programas, o direito ao trabalho. Nesse sentido, os mínimos sociais são apreendidos aqui a partir basicamente do acesso à renda, ao trabalho e aos serviços básicos, perpassados pela questão do focalismo, que em si expressa e compõe com os mínimos sociais uma mesma moeda.

A focalização enquanto tendência neoliberal no campo das políticas sociais assume duplo sentido, em vista de que para “os neoliberais, focalizar os gastos públicos significa dirigi-los, ao menos em tese, para a população de baixa renda, mas, ao mesmo tempo, concentrá-los num piso mínimo e reduzido de serviços” (BOITO JR, 1999, p. 80). Trata-se de medidas que objetivam “apenas atenuar ou mascarar a pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural que, centrando-se no corte de recursos para programas sociais, volta-se tão somente para criar condições de inserção do país na competitividade da economia globalizada” (SILVA e SILVA, 2001, p. 14).

Quanto ao primeiro aspecto, a focalização representa o “redirecionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (DRAIBE, 1993, p. 97). De acordo com Draibe, duas justificativas reforçam essa tese: a) de que o Estado deve intervir apenas residualmente e tão somente no campo da assistência social, complementando a caridade privada, a proteção familiar e comunitária; b) “o fato de que em geral os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente beneficiam-se do gasto social”, mas aqueles segmentos que podem comprar os serviços no mercado, em função disso, deve-se redirecionar o gasto social, concentrando-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população”(DRAIBE, 1993, p. 97).

A proposição neoliberal, de que o Estado deve atuar somente na assistência aos mais pobres traz embutida essa outra faceta da focalização: o piso mínimo e reduzido de serviços, Primeiro porque a intervenção pública deve ser minimalista, depois porque o princípio da liberdade sobrepõe-se ao da igualdade, o mercado acima da equidade e o indivíduo sobre a coletividade.

Nesse sentido, se o gasto é direcionado aos mais pobres, os serviços também devem ser mínimos. Segundo Demo (2003), se os benefícios são mínimos e estigmatizantes certamente só conseguem atrair os ditos “pobres”. Basicamente uma atenção primária como é a defesa no

campo da educação básica, com a exclusão dos outros ciclos da formação escolar ou o caso da previdência e da saúde, apenas com “pensões mínimas e tão somente serviços médicos elementares e baratos”, como parte dos serviços públicos que devem ser fornecidos à população pobre, cuidados mínimos, preventivos e de baixo custo. Os mais sofisticados e caros ficariam exclusivamente por conta do setor privado (BOITO JR, 1999, p. 80).

A idéia dos serviços num piso mínimo atinge a saúde, a educação, a previdência, a habitação e a própria assistência social, mais especificamente os programas de renda mínima. A perspectiva dos mínimos e da focalização, portanto, tem íntima relação com um Estado mínimo e um mercado ativo, sintonizados, ajustados com uma visão de justiça contributiva. No caso da assistência, apesar de que ela não passa pela exigência da contribuição, os programas de renda mínima, através do benefício monetário, conseguem realizar essa articulação assistência/mercado, quando inserem o público desses serviços no mercado, na compra direta de bens e serviços. Uma inserção precarizada, com baixo poder de compra.

O mínimo dos pobres da assistência social, agora também sob a forma de renda monetária, não como pagamento advindo do trabalho formal, mas o contrário, do trabalho precário e pelo fato mesmo de ser convertido em moeda, do mesmo modo ele também é mediado e introduzido no mercado.

Nesse sentido, os programas de transferência de renda e o Bolsa Família trazem na sua concepção o pressuposto do mercado, no sentido de que o benefício viabiliza o consumo e o acesso a bens e serviços numa relação de compra, a satisfação de necessidades a partir do mercado, prioritariamente, associada ou não ao acesso a serviços públicos básicos, de responsabilidade do Estado.

Demo (1997) adverte para dois equívocos na questão do combate à pobreza, de um lado a farsa da direita que pensa no crescimento econômico como antídoto da pobreza, sendo portanto o mercado como espaço por excelência desse equilíbrio; ou de outro, propostas que defendem políticas à revelia do mercado. Para ele, a “política social, ‘para ser social’, precisa interferir nas relações de mercado [...] por conta disso não basta uma política social apenas distributiva, que permite acesso por parte dos excluídos às sobras do sistema. Precisa ser nitidamente redistributiva, no sentido de viabilizar, nos desiguais, a capacidade histórica de conquistar a participação na renda [...]” (DEMO, 1997, p. 14), na riqueza e no poder.

Nesse caso, os programas de combate à pobreza, antes restritos à ação estatal, sem passar pelo mercado, uma vez que os benefícios eram repassados somente na forma de bens, sem intermediação monetária, hoje, através dos programas de transferência de renda o combate à pobreza passa pelo Estado, pelo mercado, pela família, enquanto esferas de proteção social e satisfação de necessidades. No entanto, a prevalência recai sobre a família e o mercado, tendo em vista que a política do

governo não rompe com os interesses do mercado, com as desigualdades, apenas controla a pobreza e adentra os pobres. A eficiência do mercado e da acumulação, a necessidade de produtividade capitalista, de modo destrutiva (MÉSZÁROS, 2002), se sobrepõe à equidade: o produto da riqueza chega a uns poucos que podem consumir de maneira desenfreada e supérflua, em contraste com a miséria de muitos, sem a satisfação de necessidades elementares. O que se pode concluir que a questão vai além do mercado, relaciona-se ao modo de produção capitalista.

Os programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família, instituem uma modalidade de renda, considerada dentro de padrões mínimos, mas diferenciada dos mínimos direcionado ao mundo do trabalho. Há portanto uma diferenciação dos mínimos: uma modalidade voltada para o mercado de trabalho, estipulada e protegida pelo Estado através da instituição do salário mínimo, garantido em lei e calculado com base na sobrevivência estrita, um cálculo que envolve, a cada reajuste, conflitos, negociações, por parte do capital/Estado/trabalho. Trata-se de um piso mínimo destinado ao trabalhador, inclusive para efeito dos benefícios da seguridade social, matéria que sofreu avanço com a Constituição Federal/1988, quando ela prevê a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”, e também a irredutibilidade do valor dos benefícios.

Essa modalidade de mínimos (dos trabalhadores do mercado formal), diverge daquela destinada aos trabalhadores pobres, os indigentes, desempregados, precarizados, aqueles excluídos do trabalho formal, ou seja, os segmentos que devem ser inseridos na assistência social, enquanto política de atenção aos pobres que, salvo exceções, vem conceber e reafirmar padrões mínimos mais rebaixados. Um valor também estipulado pelo Estado, mas sem a presença mais acirrada do jogo de interesses, das relações de poder presentes nos reajustes do salário mínimo, devido, dentre outros motivos, certamente, pela baixa vocalização desses segmentos atendidos pela assistência social.

Essa diferenciação dos mínimos, com estipulação de graus diversos: uma para os pobres e outra para os também trabalhadores, na maioria pobres, cobertos por garantias de proteção social, advindas do status ocupacional, essa hierarquia de mínimos compacta a contradição e a complementaridade entre trabalho/proteção social/pobreza. A proteção dual para pobres e trabalhadores, marcadas, historicamente, a primeira por dádivas e a segunda pela perspectiva dos direitos, salvo algumas conquistas e/ou concessões computadas no Welfare State. Enfim, existe uma complementariedade, ao mesmo tempo contraditória, entre trabalho/capital/proteção social, mediada pelo Estado. O trabalho assalariado ao mesmo tempo em que é a base da proteção social no capitalismo é também o fundamento da pobreza, na mesma proporção em que cria riquezas, que valoriza e reproduz o capital.

O trabalho como forma criativa, como atividade livre, portadora de sentido e dignidade humana, voltado para a satisfação da plena necessidade dos homens é de fato um contra-senso na estrutura do

“metabolismo social do capital” (ANTUNES, 2003), de controle sociometabólico do trabalho e do tempo livre dos homens, voltado para a apologia do consumo, da mercadoria e do lucro. Mais ainda, no neoliberalismo, o direito ao trabalho assalariado, o emprego com proteção e garantias sociais condensa mais ainda o que se pode dizer de um desejo mísero, um contra-senso, um movimento contra a maré, um projeto ou um ideário sem sustentação prática, em vista da escalada do desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho.

Nesse sentido, a seguridade social pela via do trabalho e do emprego formal, considerando a crise da sociedade salarial, fica seriamente atingida. Diante desse quadro resta então a alternativa da via assistencial, enquanto mecanismo de proteção social. A renda mínima entra como uma via de assistência, associada ao acesso a serviços básicos voltados para os pobres, incluindo o trabalho desprotegido.

Se essa segmentação trabalhador/pobre tem gerado, historicamente, direitos para o trabalhador formal e caridade para o pobre, a preocupação com a inserção do pobre no mercado de trabalho, na geração de emprego e renda, na capacitação, tem implicado também a concepção de trabalho para pobre, reproduzindo a condição de trabalhador precarizado, a saber, prioritariamente o trabalho informal, a chamada economia solidária, já presente e estimulada, carecendo de ser organizada entre os setores populares, nas camadas pobres, em vista até das baixas potencialidades no tocante à formação escolar, experiência profissional, aparência física e exigências do mercado. A economia e trabalho solidário abarcam o associativismo, o micro crédito, o empreendedorismo, o setor informal. Uma proposta de trabalho para os pobres, à margem da concorrência dos grandes conglomerados do capitalismo mundializado, das multinacionais, com grandes aportes de capital e controle do mercado, enfrentando desafios de produtividade, capital financeiro-tecnológico, qualidade/preço dos produtos, escoamento no mercado, competição, administração. O trabalho solidário e os mínimos sociais são propostas complementares no quadro da intervenção e controle da pobreza.

O trabalho solidário (ou a economia dos setores populares) constitui uma alternativa de limitado horizonte, considerando a realidade dos pequenos negócios e a produção capitalista em época de globalização, além do fato de que a renda gerada é também mínima, inconstante, uma atividade incerta, precária, sem garantia de viabilidade a curto, médio e longo prazo, sem perspectiva de expansão, durabilidade e, principalmente, de promoção do homem. O alcance dessas propostas é limitado e restritivo, transfere para o indivíduo a responsabilidade pelo acesso e colocação no emprego, como indica a idéia de empregabilidade. No mesmo sentido a economia solidária também repassa para o indivíduo, a família, os grupos populares o desafio do sucesso do empreendimento, da geração de renda e trabalho, sobrevivendo num mercado acirrado, rivalizado e voraz, o que conforma uma realidade de

jogo de loteria – depende da sorte e da tentativa sucessiva do próprio jogador.

A economia solidária cumpre duplo papel: representa “mecanismo de incorporação de homens e mulheres que foram expulsos do mercado de trabalho e das relações de emprego assalariado [...] reinvestindo nas limitadas (mas necessárias) formas de sociabilidade que o trabalho possibilita na sociedade atual” (ANTUNES, 2003, p. 113), inclusive pelas condições de pobreza, geralmente aprofundadas e marcadamente limitadoras de inserção no mercado, seja do trabalho ou do consumo, o que representa, essas formas de trabalho, arranjos que contemplam certa positividade limitada, nesse contexto de pobreza e indigência, de desemprego estrutural, apesar de que não constituem caminhos de alteração, de mudança, mas de minimização dos seus riscos, de suas manifestações acentuadamente miseráveis, mais agravada ainda sem assistência pública e/ou privada, nesse sentido representam muito mais instrumento de controle da pobreza.

Por isso, de todo modo, “é bom não esquecer, também, que essas atividades cumprem um papel de funcionalidade em relação ao sistema” (ANTUNES, 2003, p. 113). São ações compatíveis, com as necessidades e exigências do capital, da acumulação flexível, e nesse particular a informalidade do trabalho, mesmo constituindo um impasse na esfera tributária, nas contas do Estado, na Seguridade Social, ou mesmo uma via que possa desembocar no tráfico, no contrabando, na ilegalidade, na violência, criminalidade e drogas, revestindo-se de problemas e desafios políticos, econômicos e sociais de extrema complexidade, a informalidade, antes de tudo, está perfeitamente articulada ao trabalho formal na estrutura produtiva, de forma que um alimenta o outro.

Esse entrelaçamento faz-se necessário para a diminuição de custos, intensificação da exploração do trabalho e correspondente expansão do ciclo de acumulação, transferindo para o trabalhador uma parcela maior dos custos de reprodução e manutenção da sua força de trabalho. A informalidade é componente do processo de reestruturação e flexibilização produtiva, desregulamentação e precarização do trabalho (LIRA, 2002). Essa falsa dualidade formal/informal, como duas realidades antagônicas no mercado de trabalho e nas políticas sociais, repercutindo sobremaneira na Assistência Social, nas ações de intervenção na pobreza serve como “justificativa, utilizada por órgãos institucionais internacionais, para ações focalistas e discriminatórias, direcionadas para grupos de trabalhadores ‘sobrantes’ ou ‘marginais’” (LIRA, 2002, p. 142).

Nesse sentido, a política social tem conseguido, no máximo, administrar a pobreza, “donde retira sua tendência recorrente de tornar-se mecanismo de controle e desmobilização social. No caso da assistência, propende a comparecer apenas como [...] cortina de fumaça para ‘aliviar’ a pobreza” (DEMO, 1997, p. 10).

Um controle que se sustenta na alienação do trabalho, na manipulação e empobrecimento das necessidades fundamentais,

reduzidas ao âmbito da estrita sobrevivência, a fim de favorecer as demandas de acumulação do capital. Nesse contexto, a Assistência Social constitui uma política primordial no controle do trabalho, realizado, inclusive, pela afirmação do necessitado em contraposição à consideração das necessidades fundamentais pelo movimento de negação do trabalhador, metamorfoseado em pobre.

Considerações Finais

Associada à centralidade que a pobreza assume no debate das políticas sociais no ajuste neoliberal, a Assistência Social ganha relevo. A centralidade da pobreza no debate político e na intervenção estatal não tem significado um trato diferente daquele historicamente dado no campo da assistência aos pobres, embora se tenha modernizado os meios de acesso aos serviços, a forma do benefício e a ampliação dos beneficiários, com programas altamente massificados como os de transferência de renda, entretanto, a estratégia ainda é da Assistência Social⁹. Uma política pautada nos mínimos sociais e não em necessidades básicas, além de estar voltada para os “pobres dos pobres”, uma ação focalizada, em contraposição à universalidade dos direitos, uma ação voltada para compensações, de riscos e injustiças.

Trata-se de uma intervenção junto aos pobres que abarca um vasto mecanismo sociometabólico do controle da pobreza: renda mínima, trabalho solidário, precarizado e incerto, serviços básicos deficitários, focalização na família, com rebatimentos na vida privada dos indivíduos no interior do grupo familiar, bem como sua responsabilização, motivação e punição na “luta contra a pobreza”. A assistencialização da pobreza, portanto, ao passo que é reafirmada, é ao mesmo tempo reciclada, apresentando métodos inovadores, a exemplo do benefício monetário.

(Recebido em junho de 2007)

(Aceito para publicação em outubro de 2007)

Abstract: The objective of this article is to discuss the policies of social welfare in Brazil, specifically the actions in regards to poverty since the federal Constitution of 1988 and Social Assistance Organic Law of 1993 (LOAS). The

⁹ Embora as políticas de proteção social ao trabalhador continuem recebendo uma maior parte do orçamento para as políticas sociais, entre elas a Previdência Social e a Saúde, no âmbito da Seguridade, observa-se que a assistência perpassa todas essas políticas e mais especificamente no tocante aos programas de intervenção na pobreza há um grande apelo político, de conteúdo moral e solidarista do governo federal em torno dessa área. Depois a significativa popularidade desses programas, a exemplo da presença do Bolsa Família no imaginário social, seu papel e repercussão junto à população. Um outro indício dessa ênfase na pobreza foi o fato de que o Bolsa Família, constituiu um grande trunfo de campanha eleitoral, presente nos debates, na mídia e nos palanques, um tema explorado nas estratégias publicitárias, pendendo positivamente as pesquisas de voto e a própria votação para o Presidente candidato à reeleição, que terminou sendo eleito como “amigo dos pobres”.

article broaches the main tendencies of these policies, more precisely the centralization in the family, monetary benefits, trimmed by the social minimum, by the focalization, by the solitary work and deficient basic services which make up what is called poverty social welfare work.

Key Words: Poverty; social welfare; social minimum.

Bibliografia

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. de, SILVA, P.L.B. (Orgs). *Descentralização e política sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ANFIP. *Centro de Estudos da Seguridade Social, Legislação Previdenciária*, maio/1999.

BOITO JR, A. *A política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.

ÀVILA, D. de. *Reflexões sobre o clientelismo no Brasil e o processo constituinte 1987-88: o esforço da elite brasileira para preservação do seu modo tradicional de exercício da hegemonia*. Florianópolis: UFSC, 1990.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Brasília, 2002.

BRASIL. Lei 8.069/90, *Estatuto da Criança e do Adolescente*. CMDCA/Teresina.

BRASIL. Lei 8.742/1993, *Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília, MPAS/SAS, 1997.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. MDS/PNAS, Brasília, 2004.

BRASIL. Lei nº 8.842/1994., *Política Nacional do Idoso*. PMT/SEMTCAS, 2000.

BRASIL. *Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

COGGIOLA, O. *Governo Lula: da esperança à realidade*. São Paulo: Xamã, 2004.

DEMO, P. Menoridade dos Mínimos Sociais. *Encruzilhadas da Assistência Social no mundo de hoje*, Brasília, UNB, 1997.

DEMO, P. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que agenda perdida. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 76, 2003.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo, reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP, Dossier liberalismo/neoliberalismo*, São Paulo, 1993.

FLEURY, S. *Estado sem cidadãos, seguridade social na América Latina*, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

GENOFRE, R. M. Família: uma leitura jurídica. In: CARVALHO, M^a do C. B de. (Org.). *A Família contemporânea em debate*. São Paulo: EDUC/Cortez, 1995.

GUERRA, V. *Violência de pais contra filhos: procuram-se vítimas*. São Paulo: Cortez, 1985.

LIMA, A.D. de. As regras legais e o processo de descentralização da assistência social. *Revista Ser Social – Revista da pós-graduação em políticas sociais da UNB*, Brasília, 2003.

MARTIN, C. Os limites da proteção da família, introdução a uma discussão sobre as novas solidariedades na relação Família/Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n^o 42, 1995.

MENDES, E. V. (Org.). *Distrito Sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1994.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo; Campinas:Unicamp, 2002.

MIOTO, R.; LIMA, T. de. Quem cobre as deficiências das Políticas Públicas? Aportes para o debate sobre o papel da família na provisão de bem-estar social. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2, 2005, São Luís. *Anais...* São Luís: UFMA, 2005. 1 CD-ROM.

MOTA, A.E. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

ROCHA, P.E. Financiamento da assistência social. *Cadernos ABONG*, n^o21, CFESS/ABONG/CUT/UNICEF, 1997.

SILVA e SILVA. *O programa Bolsa Família: apresentando e problematizando sua proposta*. Projeto de Cooperação Acadêmica, São Luís: UFMA; São Paulo: PUC-SP; Rio Grande do Sul: PUC/RS, 2006.

SILVA e SILVA, M.O. (Coord). *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA e SILVA, M. O. *Apontamentos de aula: Sistema de Proteção Social na América Latina e Brasil*, Programa Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Luís, UFMA, 2003.

SILVA e SILVA, M. A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: CARVALHO, D; SOUSA, N; DEMO, P. *Novos paradigmas da política social*. Brasília, UNB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2002.

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

SOARES, L.T. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Petrópolis: Vozes, 2001.

STEIN, R. A descentralização político-administrativa na Assistência Social, *Serviço Social e Sociedade*, nº 59, São Paulo: Cortez, 1999

TELLES, V. No fio da navalha: entre carências e direitos. In: BAVA, S.C (Org.) *Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Polis, nº 30, 1998.

VIANNA, M. L. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revam/UCAM/IUPERJ, 2000.

VIANNA, M. L. W. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO M. I.; PEREIRA, P. (Orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

