

# Limites do Programa Bolsa Família no reconhecimento da segurança de renda no âmbito da Assistência Social: a mediação das condicionalidades<sup>1</sup>

Bruna Carnelossi<sup>2</sup>

## Resumo

O presente ensaio busca problematizar os limites do Programa Bolsa Família no processo de reconhecimento da segurança de renda no âmbito da Assistência Social, a partir da mediação das condicionalidades. A trajetória investigativa adotada está ancorada nos princípios metodológicos do materialismo histórico e dialético, que baliza as mediações teóricas adotadas em direção ao resgate da dimensão sociológica, jurídica e política em torno da problemática abordada. Neste sentido, busca-se registrar a historicidade da dimensão não contributiva da proteção social brasileira, tendo como marco a inscrição da assistência social, enquanto política integrante do sistema de seguridade social, instituído pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, registra-se os princípios históricos constitutivos do processo de institucionalização da Política de Assistência Social, cuja dinâmica revela distintas e conflitantes orientações políticas, éticas e práticas em torno da compreensão desta política pública. Busca-se apreender os entraves e perspectivas postas à institucionalidade dos benefícios socioassistenciais, a partir de elucidações sobre a presença das condicionalidades no programa de transferência de renda brasileiro, o Bolsa Família.

## Palavras-chave

Assistência social; Segurança de renda; Benefício socioassistencial; Bolsa Família; Condicionalidades

**Limits and challenges for the recognition of income security protection under the Social Assistance Policy: elucidations in the field of semantic paradox of the notion ‘assistencialização’.**

## Abstract

This essay seeks to problematize the limits of Bolsa Família in the process of recognition of income security in social assistance from the mediation of conditionalities. The trajectory investigative adopted is anchored in methodological principles of historical materialism and dialectical mediations theoretical goal that adopted towards the rescue of sociological

dimension, legal and policy around the problem raised. In this sense, we try to register the historical dimension of non-contributory social protection in Brazil, having as a landmark registration of social assistance as a policy of integral social security system established by the Constitution of 1988. Therefore, registers the principles constituting the historical institutionalization of Social Assistance Policy, whose dynamics reveals distinct and conflicting policy guidelines, and ethical practices surrounding the understanding of this policy. Seeks to capture the barriers and perspectives offered for institutions of social assistance benefits, from elucidations on the presence of conditionality in cash transfer program in Brazil, the Bolsa Família.

### **Keyword**

Social assistance, Income security, Social assistance benefits, Bolsa Família, Conditionalities

### **Introdução**

O presente ensaio busca apreender os limites do PBF no reconhecimento da proteção de segurança de renda no âmbito da Política de Assistência Social, a partir da análise crítica do eixo das condicionalidades do programa de transferência de renda brasileiro, o Programa Bolsa Família. Entende-se que a dimensão política ideológica que orbita o formato condicionado desse Programa incide e fragiliza o processo de institucionalização e legitimidade do direito socioassistencial de segurança de renda, ancorado nos princípios da Assistência Social (A.S), cujo marco está localizado em sua inscrição na Constituição Federal de 1988, enquanto política integrada à Seguridade Social brasileira.

A fim de problematizarmos a relação do PBF com a A.S, situaremos a trajetória normativa que orbita a regulação da segurança de renda no âmbito da assistência social. Este percurso metodológico adotado, é entendido como capaz de conduzir sua (des)vinculação no campo político-jurídico.

Para tanto, o estudo apresentado busca privilegiar as vinculações político-ideológicas que permeiam a trajetória histórica da constituição do campo protetivo estatal não contributivo brasileiro, cujo marco é a Constituição Federal de 1988, especificamente a seguridade social.

Imbuída nesse contexto histórico, a Política de Assistência Social será analisada a partir de sua trajetória em transformação, sustentada por vinculações ideológicas, que influenciam no seu grau de reconhecimento e legitimidade na sociedade brasileira.

As transformações no campo protetivo do Estado brasileiro e sua objetivação no processo de consolidação da política de assistência social, considerada como política pública, garantidora de direitos, ainda suscita debates polêmicos que se estendem por todas as esferas da sociedade.

Não são assuntos passados e monolíticos os debates que orbitam a garantia de benefícios monetários àqueles que não trabalham. Seja na família, no trabalho, nas novelas, nas universidades, são recorrentes os debates que classificam os serviços e benefícios socioassistenciais como de caráter ‘assistencialista’ e, no caso da provisão destes recursos pelo fato de serem institucionalizados enquanto política social pública pelo Estado passam a ser, também, classificados pela noção de ‘assistencialização’.

A transformação da Assistência Social em direção ao seu reconhecimento se depara com uma série de limites valorativos, neste cenário, projetar perspectivas que orbitam seu processo de implementação requer avaliar aspectos históricos constitutivos do Estado protetivo brasileiro, suas vinculações político-ideológicas e sua incorporação pela sociedade brasileira.

### **A trajetória normativa da segurança de renda no âmbito da Política de Assistência Social**

A inscrição da assistência social nos marcos da Constituição Federal de 1988, enquanto política pública integrada ao sistema de seguridade social brasileiro, representou uma inovação importante no campo da capacidade protetiva do Estado brasileiro, visto que ampliou os direitos sociais, na medida em que houve uma dissociação parcial entre proteção social e vínculo contributivo, assumindo, no mesmo nível, os benefícios previdenciários (contributivos) e assistenciais (FLEURY, 1994).

Por essa perspectiva, é imprescindível destacar que a inclusão da Assistência Social, na tríade de políticas públicas sociais que compõe a seguridade social, foi uma decisão plenamente inovadora, visto que incorporou seus preceitos universalistas, redistributivos, democráticos, participativos e descentralizados.

Segundo (LAVINAS, 2012), este momento histórico do Estado brasileiro é único e permite afirmar sua representatividade simbólica enquanto marco de ampliação da cidadania a todos, transcendendo os direitos contributivos e aqueles acessados quando a sobrevivência se mostra ameaçada.

A trajetória normativa da constituição da assistência social revela o seu processo histórico de institucionalização e setorização no rol das políticas sociais brasileiras. Neste cenário, a realidade histórica processante da constitui-

ção da autonomização da Assistência Social é resgatada em 2004, em um dos documentos normativos mais expressivos<sup>3</sup> dessa política. Trata-se da publicação, ainda vigente, reconhecida popularmente pela sigla PNAS/2004 (Política Nacional de Assistência Social). A seção de Apresentação deste importante marco jurídico-regulatório reconhece os desafios historicamente postos à efetivação da Assistência Social no patamar de política pública setorial, específica nas atenções e genérica aos atendidos, respaldada em normas jurídicas universais e aponta os desafios postos para sua efetivação e reconhecimento, afirmando que: “muitos, às vezes e ainda, confundem a Assistência Social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade”. (BRASIL, 2004, p. 7, grifos nossos).

Sobre a perspectiva setorial da Assistência Social, salienta-se que a PNAS/2004, ao definir as seguranças que afiança, contribuiu no processo de reconhecimento e autonomização desta política, uma vez que delimita o seu campo de intervenção, a partir da identificação de necessidades específicas de proteção. Segundo referido documento, “A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2004, p. 25).

Este ensaio busca, especificamente, apreender os limites postos ao reconhecimento da proteção de segurança de renda, ancorada nos princípios da política de assistencial social, universal e, portanto, incompatível com a seletividade e o focalismo. Para tanto, a fim de problematizarmos a construção e reconhecimento dos benefícios socioassistenciais, que compõem ou deveriam compor a segurança de renda no âmbito da Política de Assistência Social, recorreremos a três definições desta segurança, localizadas em suas normatizações jurídicas e apresentadas a seguir:

#### PNAS/04

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independente de suas limitações para o trabalho e o desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã. (BRASIL, 2004, p. 25, grifo nosso).

NOB / 2005:

A segurança social de renda, de competência da Assistência Social é operada por meio da concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo da vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho. (NOB/SUAS,2005:91, grifos nossos).

NOB/SUAS 2012:

II - renda: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (BRASIL, 2012, p. 3, grifos nossos).

Diante às definições citadas, no campo da segurança de renda alicerçada pela Política de Assistência Social, destaca-se a passagem da NOB/SUAS 2005 para a NOB/SUAS 2012, onde se evidencia uma mudança no seu texto legal, justamente, ao que se refere à presença das condicionalidades, conforme revelam os trechos sublinhados. Cabe assinalar que, a atual NOB/SUAS 2012 exclui o termo “bolsa”, que acompanhava no primeiro texto à palavra auxílio, bem como, as determinações da concessão de tal auxílio “sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos”.

Ademais, nota-se que, diante à variação da terminologia “renda” e “rendimento” encontrados nos documentos normativos à Assistência Social opta-se, conscientemente, pela escolha do termo ‘renda’, entendido aqui como o mais adequado aos preceitos da Política de Assistência Social, sobretudo quando se trata da segurança de ‘renda’. Desse modo, portanto, não concebemos renda e rendimentos como sinônimos. Essa distinção decorre do fato do termo rendimento, suscitar a ideia de “efeito de render”, ou estar atrelado diretamente às relações de atividades vinculadas ao mercado formal de trabalho, ou mesmo de representar a capacidade de auto-reprodução e valorização do capital, tal como os rendimentos provenientes dos juros e ações do mercado financeiro. Visa-se, em todos os casos, atribuir o termo rendimento à capacidade de produção do lucro, o que não condiz com os princípios protetivos da Política de Assistência Social, no âmbito da Seguridade Social brasileira.

A necessidade específica de segurança de renda é a dimensão da Política de Assistência Social, responsável por executar e operar os benefícios socioassistenciais e deve ser guiada pelos princípios desta política, comprometidos com a universalidade e a não comprovação vexatória da sua necessidade para o recebimento do benefício. Portanto, os benefícios socioassistenciais, no campo da segurança de renda e previstos pela PNAS, de forma alguma devem ser concedidos em uma estrutura condicionada, nem sua oferta deve ser dependente de prévia contribuição, seja esta no campo monetário, ou no formato das condicionalidades do PBF, seja esta no campo de prestação de serviços socioassistenciais.

Nota-se que, o direito à renda no campo da Assistência Social é efetivado, exclusivamente, pela oferta do Benefício de Prestação Continuada (BPC); benefício socioassistencial que constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, tendo sido um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e posteriormente regulamentado a partir da Lei Orgânica da Assistência Social; é, então, dirigido às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para acesso, o critério de renda previsto na Lei<sup>4</sup>.

É de fundamental importância constatar que, embora restrito aos idosos e pessoas com deficiência, o BPC, “se constituiu como efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na Assistência Social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado”. (BRASIL, 2004, p. 28, grifo nosso).

O processo de reconhecimento e institucionalidade da segurança de renda no âmbito da assistência social requer que o atendimento à necessidade de renda seja efetivado como certeza, garantido no campo do direito, através do acesso aos benefícios socioassistenciais. Por essa perspectiva, cabe salientar que a defesa da segurança de renda no âmbito da assistência social não se traduz pela reinserção do usuário no mercado de trabalho, ao contrário, o acesso ao benefício socioassistencial, potencialmente, pode proteger os cidadãos dos abusos do trabalho assalariado precarizado.

Delimitar os desafios que orbitam a consolidação da segurança de renda, fidedigna aos princípios constitucionais da Assistência Social, tal como proposto pela PNAS/2004, suscita alguns questionamentos/proposições, fundamentais para a regulamentação dos benefícios socioassistenciais no campo do direito, tal como é o Benefício de Prestação continuada (BPC). São eles:

- Garantir um benefício socioassistencial de formato monetário capaz de assegurar a sobrevivência de todos os cidadãos brasileiros (que necessitem) independente das relações de trabalho no mercado.

- Afiançar o valor monetário dos benefícios socioassistenciais em um padrão capaz de corresponder à expectativa colocada pela segurança de renda no âmbito da Assistência Social, cuja objetividade, segundo Sposati (2007, p.12), “não pode ser a institucionalização de esmola, mas um mecanismo de redução da precarização do viver”.
- Movimentar a sociedade em direção à expansão do BPC, com vistas a atender todas as situações previstas pela Política Nacional de Assistência Social<sup>5</sup>, como “pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã” (BRASIL, 2004, p. 25).

### **A fragilidade dos benefícios socioassistenciais**

O breve panorama apresentado em torno dos desafios concernentes à efetivação da segurança de renda no âmbito da Assistência Social evidencia algumas fragilidades postas à objetivação dos benefícios socioassistenciais no campo dos direitos sociais.

Nessa direção, cabe ressaltar que, ainda que o BPC configure um avanço na consolidação da Política de Assistência Social, no âmbito da segurança de renda — materializada na condição de certeza do reconhecimento de uma necessidade e atendida via garantia constitucional de um benefício socioassistencial —, cabe destacar que, tal benefício, embora previsto e financiado pela Assistência Social, tem sido executado pelas agências da previdência social. Esta situação faz com que o benefício socioassistencial seja fragilizado em sua identidade vinculada à Assistência Social, sobretudo no que se refere ao seu princípio não contributivo, que é afetado quando passa a ser gerenciado por uma política que opera na lógica contributiva.

Essa constatação revela que a política de assistência social não tem uma cultura gerencial de distribuição em massa de benefícios, visto que o BPC é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ainda que totalmente financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Neste caso, é fundamental pontuar que o único benefício constitucionalmente previsto no âmbito da Assistência Social é gerido na lógica e na cultura política que orbitam os direitos contributivos, tal como os benefícios previdenciários.

Ademais, para dar continuidade ao processo que aponta os desafios postos à efetivação da garantia da segurança de renda no âmbito da assistência social é

necessário reconhecer que, amparado nas regulações jurídicas que orbitam essa política, consideramos o BPC o único benefício genuinamente socioassistencial. Portanto, partimos do pressuposto que o Programa Bolsa Família não se configura como um benefício previsto no âmbito da política de assistência social. Ao contrário, seu formato e modelo de gestão se colocam como entraves à consolidação do acesso à segurança renda, como veremos adiante ao tratar do eixo condicionado do programa.

### **O imbróglio entre o Programa Bolsa Família e a Política de Assistência Social**

A polêmica afirmação que distancia o PBF da Política de Assistência Social, se assenta na análise crítica dos documentos normativos que regulam tal programa de transferência de renda, que assim revela:

- O PBF é criado no âmbito da presidência da República (artigo 1º da Lei nº 10.836, de nove de janeiro de 2004, que cria o programa). Ou seja, tal programa não é criado no formato democrático e participativo da regulação de um benefício socioassistencial, integrante da segurança de renda, como previsto pela PNAS/2004 e NOB/SUAS<sup>6</sup>, mas sim como uma ação de transferência de renda submetida às decisões do Poder Executivo.
- O sistema de avaliação e de apoio financeiro para o aprimoramento da gestão do PBF é distinto e apartado do sistema de avaliação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que abarca os direitos socioassistenciais, sendo cada qual representado pelo Índice de Gestão Descentralizado - IGD SUAS e IGD PBF. Destaca-se o fato dos parâmetros reguladores do IGD PBF serem regulados pelo Poder Executivo (Cf. art. 8º da lei que cria o PBF).
- O Conselho Gestor Interministerial do PBF é atrelado aos poderes do Presidente da República. Tal órgão conta com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.



- A execução e gestão do Programa são implantadas mediante adesão voluntária dos municípios.
- Os conselhos representativos fiscalizadores do PBF estão submetidos ao Poder Executivo local e não necessariamente vinculado ao controle social no âmbito da Política de Assistência Social.
- Os valores do benefício e formas de acesso ao PBF podem variar pelo território brasileiro, a depender de decisões políticas de âmbito municipal e/ou estadual, neste caso, o direito do cidadão brasileiro tem seu trato isonômico ferido, visto que não é mais tratado como igual perante à lei do PBF.
- A finalidade da existência da SENARC<sup>7</sup> (Secretaria Nacional de Renda e Cidadania), que atesta que o PBF não é diretamente atrelado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Em suma, as constatações decorrentes do exame das normatizações jurídicas que regulam o PBF nos permitem afirmar que, o referido programa de transferência de renda tem suas atribuições diretamente atreladas ao Poder Executivo<sup>8</sup>, e não às esferas públicas e estatais, decisórias na gestão participativa e descentralizada da Política de Assistência Social. Portanto, atualmente, a gestão do PBF orbita a esfera das decisões do(a) líder presidencial, absorvido no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome.

A ausência de mediação teórica, necessária para aclarar o imbróglio que associa o PBF à Assistência Social, faz com que essa política não rara seja associada às ações eventuais de combate à pobreza, desconsiderando sua trajetória enquanto política no patamar de direito social. Nesse cenário, segundo Sposati (2009), fazer com que o PBF transite do efêmero para a certeza e o direito social, é um dos desafios que se coloca quando se pretende avaliar este programa.

A confusão posta entre benefícios socioassistenciais e programas de combate à pobreza faz com que a Assistência Social seja, equivocadamente, associada à faceta perversa dos programas focalizados, condicionados, minimalistas, vigentes por meio de resoluções vinculadas ao Poder Executivo e não às diretrizes da Política de Assistência Social.

É expressivo constatar que, a massificação da transferência de renda propiciada pelo PBF e sua equivocada associação com a Assistência Social expandiu a noção de assistencialização das políticas sociais, entendida, majoritariamente, como

elevação da magnitude dos PTR em relação à Proteção Social. Deste modo, houve uma desqualificação preponderante da Política de Assistência Social, interpretada como ação focalizada e emergencial de combate à pobreza.

Frente a este cenário e em direção à defesa e a padronização da segurança de renda no âmbito da assistência social, entendemos fundamental resgatar e tensionar a discussão para que se desmistifique a noção de assistencialização, sobretudo na área do Serviço Social.

Dada à recorrência no âmbito acadêmico ou do ‘senso comum’ da noção ‘assistencialização’ e/ou do termo ‘assistencialista’, ambos empregados de modo subalterno na discussão sobre as políticas sociais, entende-se pertinente recorrer a uma análise de ordem semântica e epistemológica quanto ao paradoxo posto à noção designada ‘assistencialização’, que desqualifica a política de Assistência Social e o seu reconhecimento do campo protetivo independente de prévia contribuição, contribuindo para a cristalização da concepção fluida da Assistência Social, genérica nas atenções providas, focalizadas nos mais pobres e distantes da sua rota histórica de reconhecimento e legitimidade enquanto política social protetiva brasileira não contributiva.

A leitura semântica da noção ‘assistencialização’ permite reconhecer uma dualidade em seu emprego e admite classificá-la como um caso de hominímia (figura de linguagem), visto que, o debate e confronto teórico entre ‘Assistência Social’ e ‘assistencialização’ reflete a relação entre duas palavras que, apesar de possuírem significados diferentes, possuem a mesma estrutura fonológica, ou seja, são homônimos. Deste modo, em nosso entendimento, o debate da noção de ‘assistencialização’ das políticas sociais é uma questão que deve ser analisada em uma perspectiva epistemológica e semântica, isto porque o conteúdo das análises realizadas deve avaliar a consistência lógica desta noção e suas credenciais científicas.

Ora, aplicar a noção ‘assistencialização’ no debate sobre a análise conjuntural das políticas sociais implica, minimamente, verificar a factual realidade das políticas sociais no Brasil. Nesta direção, compreende-se que não se pode tratar desta polêmica sobre a ‘assistencialização’ das políticas sociais, sem antes considerar o avanço político da consolidação da política de Assistência Social como direito social.

O entendimento de que a política de Assistência Social adquiriu centralidade nas políticas sociais ou na proteção social, foi expresso pela “elevação da política de Assistência Social na proteção social brasileira” (MONICA ALENCAR e SARA

GRANEMANN, 2009). A compreensão da noção de ‘assistencialização’ (MOTA, 1995, 2000, 2002, 2007), concebe-a como expressão da elevação e magnitude da Assistência Social no interior da proteção social, assumindo, a centralidade no âmbito das políticas sociais, não encontra factualidade, a menos que não se leiam os gastos sociais públicos durante o período de 1995-2010, que evidenciam a elevação geral dos gastos sociais, não apenas centrados na política de assistência social, tal como afirma a nota técnica do IPEA sobre o Gasto Social Federal, que assim atesta:

- A centralidade dos benefícios monetários é no âmbito da política de Previdência Social. Assim, ainda que tenha se dado a elevação dos gastos com o PBF, não é possível afirmar que há uma centralidade na Assistência Social em relação à proteção social: “a área de Assistência Social é o destino de apenas cerca de 1/15 do Gasto Social Federal (GSF) – mesmo após tão destacada trajetória de crescimento” (IPEA, 2012).
- A Assistência Social em termos de gastos em bilhões e de porcentagem do PIB, ocupa o 4º lugar, ficando atrás das políticas de Educação, Previdência Social, Saúde e dos benefícios dos servidores públicos federais.
- É a Previdência Social, a política social que teve maior expansão nos últimos dezesseis anos, expresso por um aumento nos seus gastos de 2,4% do PIB, atualmente representado por 7,38% do PIB. Assim, ainda que o gasto com a política de Assistência Social tenha se multiplicado por 13 neste período, representa atualmente 1,7% do PIB.

A leitura dos dados acima comprometida com a expansão da proteção social deve ser considerada, pois a ausência de rigor científico e histórico que, muitas vezes, carrega a recorrência da noção ‘assistencialização’ e ‘assistencialista’ se configura um entrave à consolidação da política pública de Assistência Social e da legitimidade da segurança de renda, ancorada nos princípios universais, não contributivos e incondicionais.

Diante de tais apontamentos, ficam as seguintes questões: como ignorar mediações, categoria tão cara às análises marxistas, presentes na construção histórica da política de Assistência Social? Nos últimos anos, os atores políticos (não só assistentes sociais, mas outras categorias profissionais, legisladores, gestores públicos) vêm enfrentando, não sem reveses, as forças políticas do conservadorismo, ainda hoje travestido de filantropia, avesso a qualquer pauta igualitária. Ignorar essas mediações sob a capa genérica da ‘assistencialização’ não faz sentido na realidade em construção no país, cujo projeto político afirma

e consolida no campo institucional o SUAS como direito do cidadão brasileiro. E esse projeto não se confunde com a pauta internacional de programas como Bolsa Família e Brasil Sem Miséria.

### **Perspectivas para o reconhecimento da segurança de renda no âmbito da Política de Assistência Social**

Tendo em vista que os processos de configuração de operação e de reconhecimento dos benefícios no âmbito da Assistência Social estão inseridos em um campo sociocultural e político constituído por iniciativas históricas advindas da paixão, mais particularmente da compaixão, do altruísmo e de práticas religiosas voltadas ao exercício do amor ao próximo e à caridade (SPOSATI, 2009), são permeadas de valores meritocráticos, individualistas, utilitaristas e hedonistas, que encontram nas regras do mercado de trabalho um campo fértil para sua legitimação, buscamos aqui, em direção ao encerramento desse artigo, elucidar algumas perspectivas e desafios contemporâneos postos para o reconhecimento e a legitimidade da Política de Assistência Social, no âmbito protetivo do Estado não contributivo.

Nota-se que, a afirmação e o reconhecimento do direito socioassistencial no campo da segurança de renda se depara com limites políticos e, sobretudo, éticos, uma vez que o benefício socioassistencial, no formato monetário, é a materialização do acesso à cidadania, buscando romper com o paradigma que restringe a proteção social e os direitos sociais a um padrão “convencional-contributivista-fragmentário-individualista” (AMORIM, 2011).

A necessária crítica ao trabalho assalariado impõe reconhecer as características negativas e condições depreciativas da maioria dos empregos presentes na sociedade global. Assim, não trazem aos que desempenham a autoestima e o reconhecimento do seu trabalho; ao contrário, aprofunda a forma de alienação, marcada, segundo os princípios marxistas, pela “coisificação” das relações sociais, pela exploração do trabalho, cujas relações trabalhistas são precárias, com contratos irregulares, terceirização, etc. Ademais, considerando a realidade descrita e, favorável à segurança de renda independente do vínculo empregatício, Bernard Friot (2012), afirma: “é melhor não fazer nada do que ser um trabalhador que produz sementes estéreis para a Monsanto”, referindo-se à empresa agrícola que utiliza sementes transgênicas.

Ressalta-se que, ainda que a formalização do emprego tenha se expandido no Brasil, acarretando no aumento dos cidadãos brasileiros protegidos pela Pre-

vidência Social, essa mudança é marcada pela rotatividade dos trabalhadores em seus postos de trabalho que, passam a transitar entre a esfera da exploração econômica (condição precária) e à ameaça da exclusão social (BRAGA, 2013).

Nesse contexto e diante da insegurança econômica inerente à estrutura capitalista, torna-se necessária e legítima a garantia de proteção social não contributiva, via segurança de renda, no âmbito da Política de Assistência Social.

Atente-se para o fato da defesa da segurança de renda no âmbito da Política de Assistência Social ser guiada pela compreensão que reconhece e legitima a ampliação do acesso da população aos direitos sociais não contributivos, portanto, implica não tratar de buscar (re)inserir o usuário da Assistência Social no mercado de trabalho, ao contrário, busca-se, através do acesso deste direito social, proteger os cidadãos dos abusos do trabalho assalariado.

A construção de um novo paradigma no qual a garantia de renda é desvinculada do trabalho é elemento essencial na defesa da segurança de renda prevista no âmbito da política de Assistência Social, assentada no reconhecimento de um direito de cidadania, no entanto sua materialidade esbarra em condições adversas, tal como revela a pesquisa, intitulada: Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira (LAVINAS, 2012), brevemente, apresentada a seguir.

Nota-se que, na referida pesquisa, mais da metade (81,2 %) dos entrevistados tinha algum vínculo com o Estado brasileiro, sendo 49,7% via proteção social de modelo contributivo, ou seja, a Previdência Social “oficial”, 20,6% tinham rendimentos de aposentadoria ou pensão, e 10,9% beneficiários de algum programa de transferência de renda (LAVINAS, 2012). Diante essa afirmação, problematiza-se o termo “oficial” referido à Previdência, pois, seu emprego suscita a ideia que existe outra, secundária. Assim, será esta a política de Assistência Social? Em caso afirmativo, considerado mero acessório e de importância residual no sistema de proteção social brasileiro. Essa hipótese, aqui não confirmada, se comprovaria caso os rendimentos de aposentadoria ou pensão de 20,6% dos entrevistados se referissem ao benefício socioassistencial, o BPC. Outra situação que, parcialmente, confirma tal suposição é a interpretação dos programas de transferência de renda, citados na pesquisa, como vinculados à Assistência Social, pois, o PBF, é financiado por tal política, e seu acesso e controle é responsabilidade dos serviços públicos atrelados à Assistência Social, ainda que voluntariamente e submetido ao Poder Executivo, como visto.

A pesquisa apresentada evidencia na sociedade seu apoio à perspectiva das políticas sociais focalizadas nos mais pobres, adversa à primazia dos mais pobres, que legitima a visão “orgânica”, setorial e transversal da Assistência Social,

assim: 1/3 da população brasileira acredita que o serviço público deve destinar-se aos menos favorecidos na sociedade, o que pressupõe a provisão de serviços em escopo e qualidade limitados.

De fato, o brasileiro médio não se mostra propenso a apoiar políticas universais. Ao contrário, é generalizada a aprovação da focalização nas políticas de transferência de renda no combate à pobreza. Ademais, esse mesmo cidadão tende a apoiar majoritariamente as condicionalidades impostas aos beneficiários de programas como o Bolsa Família, o que significa não compartilhar da ideia de que pobres e indigentes devem ser auxiliados de forma incondicional e permanente, na base em um direito assegurado constitucionalmente. Mostra-se cético e “desconfiado” com relação aos beneficiários dos programas de renda, pois, apesar da queda constante da fecundidade em todas as classes de renda, inclusive entre os grupos mais desfavorecidos, crê que as mulheres pobres não de querer ter mais filhos para aumentar o valor dos benefícios recebidos por criança. (p.XX grifos nossos)

Ressalta-se que, o cidadão brasileiro contrário às políticas universais e favoráveis à focalização das políticas sociais apoia majoritariamente as condicionalidades, não reconhecendo a incondicionalidade da proteção social, expressão de um direito assegurado constitucionalmente, cujo exemplo é o benefício socioassistencial, o BPC. Ademais, a desconfiança direcionada aos beneficiários dos PTR comprova o preconceito da sociedade brasileira aos cidadãos mais pobres, alvos de atitudes discriminatórias, permeadas pelo senso comum que domina o ideário coletivo da sociedade brasileira e desconsidera a análise territorial da realidade, por exemplo, que comprova o declínio da taxa de fecundidade em todas as classes, portanto, também entre os mais pobres.

O preconceito da sociedade brasileira direcionado aos mais pobres, marcado por estigmas e estereótipos (acomodados, passivos, vagabundos que fazem filho) é a expressão da desmoralização da proteção social brasileira e está pautado em compreensões valorativas e estáticas da sociedade, legitimada por valores meritocráticos, ancorados na cultura moderna hegemônica influenciada pelo ideário minimalista do Estado, pela ética utilitarista e hedonista, voltada para busca egoísta de prazeres momentâneos e pelo aforismo burguês (PEREIRA, 2013), que entende o trabalho como meio mais legítimo de acessar o bem estar, cristalizando o paradigma do trabalho como fonte e conceito unívoco, assentado numa retórica que louva o labor e polariza mérito versus direito.

Segundo Sposati (2013):

a relação entre a pobreza e vagabundagem constrói o mito de que os pobres forjam situações para serem assistidos e não precisar trabalhar. Ou ainda que não dão valor aos que recebem e desenvolvem expedientes para transformar tudo em bebida para o prazer de seus vícios. O forte moralismo que percorre tais opiniões dá origem a comportamentos como a “fraudo-fobia”, isto é, o contínuo controle para saber se os pobres são dignos de crédito ou se estão lesando alguém ao afirmar que são pobres. Há “antídotos” contra o “assistencialismo”, e o interessante é que eles se voltam exclusivamente para fiscalizar os que recebem e controlar o que fazem com os bens recebidos (SPOSATI, 2013, p. 102).

Nessa direção, o valor monetário é entendido como consequência imediata do resultado de trabalho e as condicionalidades dos PTR, apoiadas amplamente pela sociedade brasileira. Segundo a pesquisa, tem uma representação simbólica aos desafios colocados para o reconhecimento da proteção social não contributiva, mais especificamente à segurança de renda no âmbito da Assistência Social.

A aversão aos benefícios monetários, entendido como direito de segurança de renda independente da vinculação contributiva e mercadológica, também é apreendida pelo CEBRAP (2007) que, ao situar os projetos de lei relacionados aos PTR apresentados no Congresso Nacional, afirma:

O discurso do mérito perpassa, em certa medida, todos esses projetos. Para fazer jus ao Bolsa Família, as famílias – e, em particular, as mulheres, titulares do benefício – teriam que “fazer a sua parte”. Ainda que algumas das propostas se inspirem nas sinergias que podem ser geradas por meio da combinação de benefícios e condicionalidades ligadas à escolarização, o ônus que podem acarretar, em termos de tempo e recursos dos próprios beneficiários não é considerado. Sem mencionar o grau de intrusividade associado a algumas das exigências previstas e o pouco embasamento lógico de condicionar o recebimento de um benefício à realização de uma atividade voluntária – e, por isso mesmo, de caráter opcional. Também nessa categoria, nenhum dos projetos vai à direção de defender que os benefícios do Bolsa Família sejam um direito per se, vinculado à própria condição de cidadania, nos moldes previstos pela lei da renda básica.

O simbolismo das condicionalidades está vinculado ao trabalho, ao esforço, a responsabilidade e expressa a cristalização de um consenso hegemônico que louva os valores meritocráticos. Ademais, as punições no caso de descumprimento se apoiam no consenso forjado, que legitima e não questiona a funcionalidade e direção ideológica da escola e nega os direitos sociais da proteção social não contributiva, universal e incondicional. Nessa ambiência, a sociedade contemporânea é caracterizada pela resistência à expansão das políticas e direitos sociais independente dos vínculos empregatícios, sendo uma “aberração” defender a garantia de renda independente de sua atividade assalariada (CHOLLET, 2013). No Brasil:

a modelagem para construção do índice de apoio às ações do Estado na provisão de bem-estar evidenciou que a visão predominante percebe o público-alvo do Bolsa Família como “oportunista” na sua relação com o Estado - o que inviabiliza o apoio a políticas de caráter universal, em favor da manutenção de intervenções focalizadas, seletivas e residuais, sujeitas a controles e ao bom comportamento dos pobres. Observa-se que o apoio a políticas públicas de combate à pobreza é condicionado ao exercício compulsório de determinadas práticas por parte dos beneficiários, em lugar de ser entendido como um direito de cidadania. (LAVINAS, 2012, p. 15).

Diante desse paradigma compartilhado por toda a sociedade brasileira, cabe pensar que, em termos de salto moral, qualitativo e civilizatório, a realidade no século XXI quanto às ações destinadas aos mais pobres, ainda é análoga às concepções moralistas da pobreza, que atribuíam, ainda nos séculos XVII e XVIII, as causas da condição de pobreza às falhas de caráter individual (SPOSATI, 2011).

Este cenário que evidencia o conservadorismo da sociedade brasileira e ausência de reconhecimento de um padrão universal e incondicional das políticas sociais deve ser reconhecido, pois sua materialidade contorna e permeia os desafios, limites/entraves e perspectivas que orbitam o processo de reconhecimento e legitimidade na sociedade brasileira da segurança de renda, alicerçada pela Política de Assistência Social.

A trajetória histórica da política de Assistência Social, marcada por vinculações ideológicas, atualmente convive com paradoxos, marcados por avanços e retrocessos. De todo modo, a transformação processante desta política e a continuidade dos avanços significativos até aqui alcançados esbarram nos valores e nas percepções da sociedade brasileira, assim marcada:



Temos fortes traços conservadores e ausência de reconhecimento da cidadania a todos os brasileiros. A máxima “a cada um conforme seu trabalho produtivo ou reprodutivo” subordina o padrão de proteção social ao emprego e à renda e não à condição de dignidade do cidadão. Os limites e as possibilidades do PBF, hoje, são decorrentes de resistências expressas diretamente pela sociedade brasileira, pela mídia, por parlamentares, por partidos políticos, por organizações não governamentais (ONGs), pelos movimentos sociais e, mesmo, por experiências e agências internacionais (p.2).

A presente, e passada resistência à expansão da cidadania expressa na sociedade brasileira se contrapõem à compreensão da Assistência Social como política pública, garantidora de direitos.

Imbuída nessa ambiência, a construção do futuro da Assistência Social, especialmente da consolidação do direito socioassistencial de segurança de renda — e significativas alterações que permitam romper com seus valores e práticas preconceituosas — depende do rompimento do paradigma, fortemente arraigado na sociedade, que associa trabalho, renda e mérito, e vincula a trajetória desta política social à noção de ‘assistencialização’.

## Referências

ALENCAR, Monica Maria Torres de; GRANEMANN, Sara. *Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional*. Revista *Katálysis*, Florianópolis, v. 12, n.2, Dec. 2009.

AMORIM, A.A.S. *O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos no Brasil*. 2011. 128F. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

BOBBIO, Noberto. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, Ruy. *A economia e seus impactos na população*. Le monde Diplomatique. Ano 6, n. 70. p.8, Maio, 2013.

BRASIL, 2012. *Resolução nº33*, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez. 2012. Capítulo I, p.2.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 145 CNAS*, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 out de 2004.

CHOLLET, Mona. *Uma utopia ao alcance das mãos*. Le monde Diplomatique. Ano 6, n. 70. Maio, 2013.

FRIOT, Bernard. *L'enjeu Du salaire*. Paris: La Dispute, 2012.

IPEA. Nota Técnica. *Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf)> Acesso: 16/05/2013.

LAVINAS, Lena. *Na contramão dos direitos universais*. Cadernos temáticos - Política Social e Desenvolvimento: o Brasil entre dois projetos. v.1. 2012. Disponível em: < <http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/137-caderno-1-lena.html>>. Acesso em 10/12/2012.

\_\_\_\_\_. (Coord.) et al. *Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira*. Instituto de Economia-UFRJ: Rio de Janeiro, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *A descoberta (imprevista): transformar servidores públicos em investidores financeiros*. Universidade e sociedade, Brasília/DF, v.1, n.1, 2002.

\_\_\_\_\_. *Cultura e Crise da Seguridade social*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *Trabalho e sujeitos políticos*. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda política recorrente e desafiante. Revista em Pauta. Nº 20, 2007.

OLIVEIRA, Heloisa Maria J. *Cultura política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *A 'proteção social' no Brasil e o trabalho do assistente social: significado, projetos societários em disputa e construções alternativas*. Seminário anual de Serviço Social, 6º. 2013, São Paulo.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Tradução: Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Editora da UFMG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

SIMIONATTO, Ivete. *Focalização*. In: GIOVANNI, Geraldo di & NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). *Dicionário de Políticas Públicas* (2v). São Paulo: FUN-DAP/Imprensa Oficial, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. *Tendências latino-americanas da política social pública no século 21*. Revista. *Katálysis* vol. 14 n.º.1. Florianópolis Jan./June 2011.

\_\_\_\_\_. *Mínimos sociais e seguridade: uma revolução da consciência da cidadania*. Revista *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XVIII, n.º 55, p. 9-38, novembro de 1997.

\_\_\_\_\_. *Assistencialismo*. In: GIOVANNI, Geraldo di e NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). *Dicionário de Políticas Públicas* (2v). São Paulo: FUN-DAP/Imprensa Oficial, 2013.

\_\_\_\_\_. *Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes*. In: *Concepção e Gestão da Política Social não contributiva no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Brasília-DF, 2009. p.13-56.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e Civilização Capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

## Notas

- 1 O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Brasil
- 2 Doutoranda do Programa de Estudos Pos-Graduados em Serviço Social da PUC-SP. E-mail: bru-carnelossi@uol.com.br. Endereço: Rua dos Jacintos, 317, Mirandópolis, São Paulo – SP.
- 3 Sobre isto, Sposati (2009) reconhece três fatores destes avanços e inovações, que segundo a autora, devem ser incorporados como ponto de partida para análises e consolidação desta política: Primeiro, trata-se de um campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, desnaturaliza-se o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais (p. 13).
- 4 Em 2013, o BPC contabiliza 3, 4 milhões de beneficiados (IPEA, 2011).

- 5 Neste caso, é preciso estender a garantia de renda, atualmente assegurada aos idosos e pessoas com deficiência, para outros indivíduos e famílias desprovidos de condições básicas de reprodução social em um padrão cidadão.
- 6 A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS foi aprovada em dezembro de 2012, pela resolução nº 33 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e seu artigo 4º menciona as seguranças afiançadas pelo SUAS, são elas: 1. Acolhida, 2. renda, 3 convívio ou vivência familiar, comunitária e social, 4. Desenvolvimento de autonomia, 5. Apoio e auxílio.
- 7 A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS) é responsável pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, que promove a transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o Brasil. Também é missão da Senarc realizar a gestão das principais iniciativas do Governo Federal para transferência de renda com condicionalidades: o Bolsa Família, e o Cadastro Único para Programas Sociais. Acesso em 29/04/2012.
- 8 Atentemos para o fato de que o Executivo não é suposto para fazer leis, pois que para isso existe o papel da Legislatura, nem é sua função interpretá-las, dado o papel do Judiciário. O papel do Poder Executivo é, então, o de fazer cumprir a lei, tal como escrito pela Legislatura e interpretado pelo sistema judicial.

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.